HOUSE OF COMMONS
CANADA

HIV/AIDS AND THE HUMANITARIAN CATASTROPHE IN SUB-SAHARAN AFRICA

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

Bernard Patry, M.P.
Chair

Irwin Cotler, M.P.
Chair
Sub-Committee on Human Rights and International Development

June 2003

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

HIV/AIDS AND THE HUMANITARIAN CATASTROPHE IN SUB-SAHARAN AFRICA

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

Bernard Patry, M.P.
Chair

Irwin Cotler, M.P.
Chair
Sub-Committee on Human Rights and International Development

June 2003

103-06256/

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

CHAIR

Bernard Patry

VICE-CHAIRS

Hon. Diane Marleau
Stockwell Day

MEMBERS

Stéphane Bergeron
Murray Calder
Aileen Carroll
Bill Casey
Irwin Cotler
John Duncan
Hon. Art Eggleton
Mark Eyking
John Harvard
André Harvey
Francine Lalonde
Keith Martin
Alexa McDonough
Deepak Obhrai
Karen Redman

CLERK OF THE COMMITTEE

Stephen Knowles

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
LIBRARY OF PARLIAMENT

James Lee
Marcus Pistor

SUB-COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

CHAIR

Irwin Cotler

VICE-CHAIR

Colleen Beaumier

MEMBERS

Bill Casey
Karen Kraft Sloan
Gurbax Malhi
Deepak Obhrai
Beth Phinney
Svend Robinson
Yves Rocheleau

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT PARTICIPATING IN THIS STUDY

André Harvey
Keith Martin

CLERK OF THE SUB-COMMITTEE

Stephen Knowles

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
LIBRARY OF PARLIAMENT

James Lee
Marcus Pistor

THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

has the honour to present its

EIGHTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee established a Sub-Committee to study issues relating to human rights and international development. On February 18, 2003 your Committee amended its Order of October 28, 2002 to the Sub-Committee on Human Rights and International Development to read as follows:

> That consideration of the urgent matter of humanitarian catastrophe in several African states be referred to the Sub-Committee on Human Rights and International Development and that the Sub-Committee prepare recommendations for solutions to address the crisis.

Following completion of its study the Sub-Committee submitted its report to the Committee. Your committee adopted the Sub-Committee's Report and has agreed to report as follows:

TABLE OF CONTENTS

LIST OF RECOMMENDATIONS 1

PART I — INTRODUCTION 11

1. Purpose of this Report 11
2. Overview of the Urgent Humanitarian Crises in Sub-Saharan Africa 12

PART II — URGENT CRISES IN SUB-SAHARAN AFRICA 15

1. The HIV/AIDS Pandemic 15
2. Food Shortages and Famine 24
3. Human Rights, Democracy, Good Governance 28
4. The Case of Zimbabwe 36
5. Armed Conflicts 45

Illegal Exploitation of Natural Resources 50

The Democratic Republic of the Congo 51

PART III — CONCLUSION 59

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 63

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 65

DISSENTING OPINION — Canadian Alliance 67

MINUTES OF PROCEEDINGS 71

LIST OF RECOMMENDATIONS

Africa, today, is the only continent where poverty is on the rise. One African in five is in some manner engaged in conflict. In sub-Saharan Africa, almost half the population of nearly 700 million people live on less than $1 a day. Life expectancy in Africa is 47 years, ... 16 years lower than the next lowest region in the world and it has declined three years in the last ten. Of the 40 million people worldwide infected with HIV AIDS, more than two-thirds live in sub-Saharan Africa. I could go on with the litany of truly alarming statistic ...

Robert Fowler, Personal Representative of the
Prime Minister for Africa and for the G-8 Summit[1]

The [HIV/AIDS] pandemic is overshadowing anything we know in human history, ... nothing is comparable, not the 14th century Black Death nor all the loss of life, both military and civilian, in the two world wars of the 20th century. Nothing can begin to compare to the dreadful consequences of the pandemic. People now talk about a hundred million deaths down the road.

Stephen Lewis[2]

PART II — URGENT CRISES IN SUB-SAHARAN AFRICA

1. The HIV/AIDS Pandemic

Recommendations

1.1 The Sub-Committee commends the government for its commitment to fighting the HIV/AIDS pandemic through its contributions to multilateral programs and through bilateral programming. However, the magnitude and urgency of this crisis require additional action and resources. The Sub-Committee agrees with Stephen Lewis that the HIV/AIDS pandemic desperately needs a voice among industrial nations, and that Canada is uniquely positioned to be that voice. It calls on the government to make a substantial and public commitment to the political and moral leadership role needed to fight the HIV/AIDS pandemic in sub-Saharan Africa. And it urges the government to triple its contribution to the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis & Malaria.

---

1 *Evidence*, Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade (SCFAIT), Meeting No. 53, 29 January 2002.

2 *Evidence*, Meeting No. 4, 1 April 2003.

1.2 The government must also review its bilateral development assistance programs and its humanitarian aid programs to reflect the changed realities in sub-Saharan Africa. The Sub-Committee believes that resources need to be targeted, and that development assistance and humanitarian aid programs must reflect the fact that in many African countries, HIV/AIDS is inextricably linked with other issues, including food shortages and famine, armed conflict and political violence, and problems of governance. The Sub-Committee believes that the Canadian International Development Agency (CIDA) should give greater priority to the fight against the HIV/AIDS in sub-Saharan Africa and focus its resources and programs on fewer sectors and fewer countries to make them more effective. Such an approach would involve both urgently needed humanitarian aid to help the victims of HIV/AIDS and to prevent the spread of the disease, and longer term programs designed to rebuild sectors most affected by the pandemic (agriculture, health care, social services, education, the public service).

1.3 The response to the HIV/AIDS pandemic must do more to address the fact that "gender inequalities are a major driving force behind the AIDS epidemic"; women and girls are particularly vulnerable to infection and carry a disproportionate burden of the pandemic's social and economic impact.[3] The Sub-Committee supports CIDA's decision to make "promoting gender equality ... a cross-cutting theme running through all of CIDA's programming."[4]

1.4 The Sub-Committee calls on the government to make access to medicines in poor countries a priority in its negotiating position within multilateral trade organizations. It should facilitate the implementation of the means recommended by the World Health Organization, such as the sale of patented medicines at lower cost in poor countries and access to generic drugs. With the goal of facilitating this implementation, the government should consider prohibiting the re-importation of medicines

---

3 UNAIDS, Fact sheet "Gender and HIV/AIDS," http://www.unaids.org/fact_sheets/ungass/html/FSgender_en.htm; UNAIDS, "HIV/AIDS and Gender" Web page, http://www.unaids.org/gender/index.html; UNAIDS and WHO, *AIDS epidemic update*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html, page 19.

4 The Honourable Susan Whelan, Minister for International Cooperation, in her testimony to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, earlier this year (*Evidence*, SCFAIT Meeting No. 24, 20 March 2003).

from countries enjoying this privileged treatment, as was done recently by the European Union.

2. Food Shortages and Famine

Recommendations

2.1 The Sub-Committee calls on the government to increase its contributions to the ongoing emergency relief efforts, as massive food aid is urgently needed. Accordingly, the government should try to mobilize international support, especially for the relief of the famines in Southern Africa, Ethiopia, Eritrea and the Democratic Republic of the Congo.

2.2 The government should also expand its Enhanced Partnerships Program to include more of the poorest countries in sub-Saharan Africa, and continue to implement programs designed to address underlying problems in these countries. Of particular importance is agriculture and rural sector development in countries affected by the HIV/AIDS pandemic.

2.3 The Sub-Committee calls on the government to make further efforts in untying official development assistance. It urges the government to redouble its efforts to eliminate agricultural subsidies in the countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); to reform WTO agricultural trade rules with particular attention to the needs of Africa's small food producers, and envisaging the establishment of a stabilization-insurance-type mechanism which would assure them of a decent income; to permit least developed and developing countries the use of trade measures to limit imports of agricultural products deemed unjustifiably subsidized; and to improve market access for least developed as well as developing countries.

2.4 The government should review its development assistance policies and programs in light of the importance of linkages between different humanitarian and political crises in sub-Saharan Africa, and with the goal of addressing the underlying causes of the current food crises in some of the most affected countries.

3. Human Rights, Democracy, Good Governance

Recommendations

3.1 The Sub-Committee supports CIDA's emphasis on promoting human rights, the rule of law, democracy and good governance, and calls on the government to apply these principles to other government programs and policies affecting development in sub-Saharan Africa, including export and investment promotion.

3.2 The Sub-Committee believes that the criteria used by CIDA for selecting countries for the enhanced partnerships program — commitment to democracy, good governance and human rights — must be applied strictly in order to create unambiguous incentives for African governments to make substantial improvements in these areas. The government should also redouble its efforts in the area of building democratic institutions and practices, governance capacity, effective and independent legal systems, and promoting human rights including the rights of women and children.

3.3 The Sub-Committee believes that the meaning of good governance must include social aspects and democratic principles, and should not be reduced to economic management and facilitating private sector development and foreign investment. While the private sector can and must play a role in achieving development in sub-Saharan Africa, including through foreign investment, and while building private sector capacity and the public institutions required for sustained economic growth must be a central element of any development strategy, private sector involvement and development cannot be separated from the overarching objectives of sustainable development, if it is to succeed and benefit all Africans. And essential public goods and services must be made available to all Africans, rich and poor, rural and urban. In this context, the Sub-Committee urges CIDA to work only with companies that abide by the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, which Canada has endorsed.

3.4 In response to the seriousness and extent of the human rights abuses carried out in several countries in sub-Saharan Africa, often with impunity, the government should make every effort to ensure that international and national law is used to prosecute

perpetrators, including through the establishment of special courts or tribunals such as the Special Court for Sierra Leone.

4. The Case of Zimbabwe

Recommendations

4.1 In light of the urgent humanitarian crisis in Zimbabwe, the Sub-Committee believes that the current relief effort must continue. The government should increase the resources available to the Canada Fund for supporting humanitarian needs and human rights in Zimbabwe and monitor humanitarian aid delivery closely — including, for example, food aid and medication — to ensure that it reaches those most in need of assistance and that it is not abused for political ends.

4.2 The Sub-Committee agrees with Mr. Loevinsohn's assessment that "the health sector ... has ... been undersupported" in Zimbabwe and that "a massive international effort" is needed to address the urgent health crisis caused by the conjunction of the HIV/AIDS pandemic, malaria, tuberculosis and widespread malnutrition.

4.3 In light of the deteriorating political and human rights situation in Zimbabwe, the Sub-Committee calls on the government to intensify its efforts at all levels to bring about a peaceful resolution of the crisis. It urges the government to:

(i) increase and maintain consistent diplomatic and public pressure on the government of Robert Mugabe, including by continuing existing administrative actions announced over the past two years, and by working towards the creation of a special international tribunal to prosecute those responsible for the most serious human rights abuses;

(ii) increase the monitoring of the situation on the ground through its High Commission;

(iii) strongly encourage other African leaders, especially the presidents of Nigeria and South Africa, to show unwavering commitment to human rights, democracy and good governance in their dealings with President Mugabe's government, and to push for the creation of

inter-party negotiations aimed at resolving the current crisis;

(iv) intensify efforts within the Commonwealth to find a unified position aimed at bringing about a peaceful resolution of the crisis (this could include a new fact-finding mission of the Commonwealth Ministerial Action Group and should include Zimbabwe's suspension from the Commonwealth pending a resolution of the current crisis);

(v) work with other like-minded African nations towards finding a peaceful resolution to the current crisis; and

(vi) consider freezing the personal assets and reinforcing the travel restriction on Mr. Mugabe and others responsible for the most serious human rights abuses.

4.4 At the same, the Government of Canada must prepare to assist the government of Zimbabwe quickly, when the current situation is resolved, by providing assistance in areas such as equitable land reform, public and private sector capacity-building, training of police and judiciary, rebuilding the health and agriculture sectors, and strengthening civil society organizations.

5. Armed Conflicts

Recommendations

5.1 The Sub-Committee believes that more must be done to address the problem of the illegal exploitation of natural resources in sub-Saharan Africa, and to examine and deal with corporate complicity in the illegal exploitation of raw materials. It calls on the government to use all possible legal and other means to hold Canadian companies to internationally agreed-upon standards of corporate conduct, as they have been defined, for example, in the nine principles of the UN Global Compact on corporate responsibility[5] and in the OECD

---

5 http://www.unglobalcompact.org/Portal/.

Guidelines for Multinational Enterprises,[6] which have been endorsed by the government.[7]

5.2 The Sub-Committee urges the government to seriously consider contributing a significant contingent of troops and police to the new United Nations security force in the Democratic Republic of the Congo, where Canada's expertise in peacekeeping and post-conflict rebuilding and our good reputation in the region would allow us to make a substantial contribution to resolving this crisis. The Sub-Committee understands that this may have implications for Canada's involvement in other multilateral efforts, but believes that the urgency and magnitude of this humanitarian crisis must make it a priority for the government.

5.3 The Sub-Committee calls on the government to intensify its efforts to reach agreement in the United Nations and through other multilateral channels to act immediately and forcefully to bring an end to the fighting in the Democratic Republic of the Congo, to start a massive humanitarian relief effort and to commit the international community to play its part achieving long-term stability and development in the region.

5.4 The Sub-Committee commends the UN Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo for its work. It urges the Panel to complete its work on corporate complicity in the plundering of the country's natural wealth. The Sub-Committee calls on the government to

(i) follow up on any claims made by the Panel that specific Canadian companies have engaged in conduct that violates the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, by conducting its own investigations and taking action where warranted;

(ii) consider seriously implementing unilaterally — where possible — the recommendations made by the Panel with regard to "Persons for whom the Panel recommends a travel ban and financial restrictions"; and

---

6 http://www.oecd.org/pdf/M000015000/M00015419.pdf.

7 Department of Foreign Affairs and International Trade, "Canada Endorses Improved OECD Guidelines for Multinational Enterprises," Press Release No. 164, 27 June 2000, http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/103521.htm.

(iii) help develop multilateral mechanisms, through the OECD and the United Nations, to provide greater incentives for companies to comply with agreed-upon standards of politically, socially and environmentally responsible corporate conduct.

PART III — CONCLUSION

Recommendations

6.1 The Sub-Committee urges the government to immediately increase its contributions to ongoing relief efforts in response to the urgent humanitarian crises in sub-Saharan Africa.

6.2 Resolving the urgent humanitarian crises in sub-Saharan Africa and overcoming obstacles to long-term development both require a more integrated approach to foreign policy, where diplomacy, defence and development are closely linked. The Sub-Committee calls on the government to intensify its efforts in this area, for example along the lines of current work at CIDA on the security-development nexus.

6.3 Such policy changes alone, however, cannot succeed in meeting the needs of sub-Saharan Africa or in allowing Canada to play a much greater role in long-term development without adequate resources. The Sub-Committee calls on the government to further increase and sustain the amount spent on all the major elements of Canadian foreign policy programs, including diplomacy, defence and development assistance. The Sub-Committee notes the concern expressed regarding resources devoted to diplomacy.

6.4 The Sub-Committee welcomes both the clearer focus of Canadian development assistance and the government's commitment to double its aid budget by 2010. However, the Sub-Committee notes the estimate of the Canadian Council for International Cooperation that the planned increases will not permit Canada to achieve the UN's target for official development assistance (ODA) of 0.7% of GNP until 2040, 25 years after many of the UN Millennium Development Goals are to be achieved. It therefore supports the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade's 2002 recommendation that Canada should propose a realistic timetable for achieving the UN's ODA target of 0.7%, and should

lobby its G8 partners to increase substantially their level of ODA for Africa, with the objective of rapidly raising the overall level of assistance from the G8 members to that of the average of the non-G8 donor countries, currently 0.46% of GNP.

6.5 Many of the current crises in sub-Saharan Africa are the result of regional rather than national developments. The government should therefore consider adopting a greater regional focus in its development programming in Africa, and integrate a regional focus with development cooperation with its countries of concentration.

PART I — INTRODUCTION

> *Africa, today, is the only continent where poverty is on the rise. One African in five is in some manner engaged in conflict. In sub-Saharan Africa, almost half the population of nearly 700 million people live on less than $1 a day. Life expectancy in Africa is 47 years, ... 16 years lower than the next lowest region in the world and it has declined three years in the last ten. Of the 40 million people worldwide infected with HIV AIDS, more than two-thirds live in sub-Saharan Africa. I could go on with the litany of truly alarming statistic ...*
>
> *Robert Fowler, Personal Representative of the Prime Minister for Africa and for the G-8 Summit*[1]

While international media and other attention remains focused on Iraq and on terrorism, many countries in sub-Saharan Africa are facing the most severe crisis in their history: in January 2003, Stephen Lewis, Special Envoy of the UN Secretary-General for HIV/AIDS in Africa, and James Morris, Executive Director of the World Food Program (WHO) and Special Envoy of the UN Secretary-General for Humanitarian Needs in Southern Africa, reported that the conjunction of the HIV/AIDS pandemic, famine, environmental degradation, endemic poverty, weak governance structures and bad policies is threatening entire societies.[2] In addition, political violence and armed conflicts continue to destroy the lives of millions and create conditions in which diseases flourish, poverty and hunger are widespread, democracy and the rule of law are repressed, and there are widespread violations of human rights. The Sub-Committee believes that, unless there is a massive concerted effort by the international community together with African leaders to address both the immediate humanitarian needs and longer term causes of this crisis, the lives of millions more will be lost and prospects for long-term development in the most affected countries will evaporate.

1. Purpose of this Report

Between March and May 2003, the Sub-Committee on Human Rights and International Development convened a number of hearings to examine some of the most urgent humanitarian crises in sub-Saharan Africa. The Sub-Committee's findings are summarized in this report, which also includes its recommendations for addressing both the immediate needs and longer term development issues in the region.

---

1 *Evidence*, Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade (SCFAIT), Meeting No. 53, 29 January 2002.

2 James Morris, Special Envoy of the UN Secretary-General for Humanitarian Needs in Southern Africa, and Stephen Lewis, Special Envoy of the UN Secretary-General for HIV/AIDS in Africa, *Mission Report: Lesotho, Malawi, Zambia, and Zimbabwe, 22-29 January 2003*, http://www.who.int/disasters/repo/8922.pdf.

The report focuses on the HIV/AIDS pandemic as the single most devastating humanitarian crisis in sub-Saharan Africa and also examines: the famines in several parts of the continent; the human rights situation and issues of good governance and democracy; and armed conflict. It pays particular attention to the current situation in Zimbabwe and the Democratic Republic of the Congo. The report does not intend to offer a comprehensive account of the current crises. Instead, it draws attention to some of the most urgent issues that require immediate action by the international community — including by Canada — while underlining longer term issues that require a strategic approach to development on the continent. These will have important implications for all elements of Canadian foreign policy — the "3 Ds" of diplomacy, defence and development assistance — but will have particular implications for the Canadian International Development Agency (CIDA).

The longer term development issues in sub-Saharan Africa were examined in greater detail in a report by the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade on *Securing Progress for Africa and the World*, tabled last June, which focused largely on the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) as a step in the right direction of G8 and other international support.[3] Over the past year and a half the Sub-Committee has also held hearings on the continuing crisis in Zimbabwe and will closely monitor the situation in that country. And it will complete a study of human rights, development and other matters in Sudan.

2. Overview of the Urgent Humanitarian Crises in Sub-Saharan Africa

Less than three years ago, the world's Heads of State and Government, assembled at the United Nations in New York, committed themselves to achieving a series of eight "Millennium Development Goals." These included the eradication of extreme poverty and hunger, a reduction by two-thirds of child mortality, halting and reversing the spread of HIV/AIDS, malaria and other major diseases — all by 2015 — ensuring environmental sustainability, and developing a global partnership for development.[4] These are also the goals of NEPAD.

The current humanitarian crises in several countries of sub-Saharan Africa are a stark reminder of just how difficult it will be to achieve these goals. The Sub-Committee is particularly concerned about the conjunction of and linkages between the HIV/AIDS pandemic, widespread famine, and armed conflict and political violence in some regions and states.

Of the 42 million people living with HIV/AIDS in the world, 70% live in sub-Saharan Africa, and 20 million Africans have died from AIDS. In several countries national adult

---

3 Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, *Securing Progress for Africa and the World. A Report on Canadian Priorities for the 2002 G8 Summit*, June 2002. http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/faitrp21/03-cov-e.htm.

4 http://www.un.org/millenniumgoals/, http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm.

HIV prevalence is higher than 30%. Other diseases are also widespread on the continent. As a result, life expectancy has dropped significantly, by over 25 years in some cases.[5] In some countries, especially in Southern Africa, the effects of the HIV/AIDS pandemic on the economy and the ability to cope with severe droughts has been dramatic. In that region "as many as 14 million people, half of them children, are at risk of starvation," and over 12 million are at risk in Ethiopia and Eritrea.[6] Across Africa, there are "over 40 million victims of the vast hunger crisis gripping the ... continent."[7]

Armed conflicts and political violence often cause or exacerbate humanitarian crises. For example, in the Democratic Republic of the Congo, as many as "3.5 million people have died as a result of the war [that began in 1998], mostly of disease or starvation."[8] In Zimbabwe, state-sponsored violence and political mismanagement have turned Southern Africa's "breadbasket" into a country unable to cope with a severe drought; in a society where over one third of adults are infected by HIV/AIDS, over half of the population is now faced with starvation. Armed conflicts and political violence also contribute to the spread of HIV/AIDS and other diseases by exacerbating the conditions in which they flourish, but also directly, because sexual violence against women and children is widespread and "frequently used as a weapon of war and terror."[9]

The Sub-Committee believes that the ability to deal with humanitarian crises and to pursue effective strategies for achieving long-term development goals is also hampered in many sub-Saharan African countries by the lack of capacity in the public and private sectors, by the lack of democracy and respect for human rights, by weak or no rule of law, and by corruption. The result is that the enormous development potential of sub-Saharan Africa remains unfulfilled, and the lives of tens of millions of Africans — particularly children and youth — continue to be threatened by poverty, disease, environmental degradation, and armed conflicts.

Internationally, too, there are substantial obstacles to resolving both the immediate crises and to the long-term development needs of sub-Saharan Africa. As Stephen Lewis, Special Envoy of the UN Secretary-General for HIV/AIDS in Africa, noted in his testimony before the Sub-Committee, there is no overall strategic response at the international level, and resources made available so far are not sufficient to fight the HIV/AIDS pandemic.

---

5 *Evidence*, Meeting No. 4, 1 April 2003; United Nations Program on HIV/AIDS (UNAIDS) and World Health Organization (WHO), *AIDS epidemic update*, December 2002, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html, pages 5, 17; United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2002*, http://www.undp.org/hdr2002/, pages 27-28.

6 UNICEF, Web site on the Southern Africa Crisis, http://www.unicef.org/noteworthy/safricacrisis/index.html; CARE Canada, "Ethiopia and Eritrea in the midst of a major food crisis," http://care.ca/rgnc/ethiopia/ethiopia_e.shtm.

7 World Food Programme, "The Hunger Crisis in Africa," http://www.wfp.org/, May 12, 2003.

8 "Peace, they say, but the killing goes on," *The Economist*, March 27, 2003.

9 UNAIDS and WHO, *AIDS epidemic update*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html, page 35.

According to the UN World Food Programme, resources committed to addressing the emergency food needs in many areas have been similarly inadequate.[10]

At the same time, the world's richest countries continue to subsidize their agricultural producers to the tune of well over US$300 billion a year, roughly six times what they spend on development assistance. As the OECD's Secretary General, Canadian Donald Johnston, has pointed out, these subsidies "impose a heavy toll on developing countries. ... they may cause annual welfare losses of almost $20 billion for developing countries."[11] Progress of the [World Trade Organization's] Doha Development Agenda continues to be slow, with OECD countries resisting demands for necessary policy changes in sectors that are vital to the development prospects of countries in Africa and elsewhere. As Gauri Sreenivasan of the Canadian Council for International Cooperation told the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade in February 2003,

> ... agriculture is the central development issue on the table at the World Trade Organization. All the issues are important, but we're looking at situations of countries, and developing countries, where at least 50% of the population derives their livelihood from agriculture. In the least developed countries, that is closer to 70%, sometimes 80%. This is a phenomenally important file. It's not a sector of the economy; this is almost the economy. Nothing is more important than agriculture for development.[12]

Finally, armed conflicts in Africa, despite their enormous human costs, do not receive the kind of attention in Canada and other industrialized countries that wars, terrorism and political violence in other parts of the world do.

The reasons for the urgent humanitarian crises in sub-Saharan Africa, then, are many. They include human-made and natural causes; local, national, regional and global factors; political, social and economic forces; and insufficient political commitment at the national and international level to achieving real change and sustained development in the region. But while the magnitude and complexity of the ongoing crises in several sub-Saharan states can be overwhelming, the Sub-Committee believes that many of these problems do have solutions and that Canada can and must play a leading role both in the search for them and in their implementation.

---

10 http://www.wfp.org.

11 Donald Johnston, "Can OECD Countries Put Theory into Practice? A Blueprint for Progress Toward Sustainable Development," *Isuma*, fall 2002. For an example of the impact of these subsidies on African producers, see "Cotton subsidies squeeze Mali," BBC News, 19 May 2003, http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3027079.stm.

12 *Evidence*, SCFAIT, Meeting No. 18, 13 February 2003.

PART II — URGENT CRISES IN SUB-SAHARAN AFRICA

1. The HIV/AIDS Pandemic

> The [HIV/AIDS] pandemic is overshadowing anything we know in human history, ... nothing is comparable, not the 14th century Black Death nor all the loss of life, both military and civilian, in the two world wars of the 20th century. Nothing can begin to compare to the dreadful consequences of the pandemic. People now talk about a hundred million deaths down the road.
>
> Stephen Lewis[13]

It is impossible here to convey the magnitude of the HIV/AIDS pandemic that is ravaging many parts of sub-Saharan Africa: the loss of millions of lives, the long-term social and economic devastation of many countries, and the possible destruction of whole communities, societies and cultures. As several witnesses pointed out, the potential for disaster is so great as well because HIV/AIDS interacts with fundamental social and economic factors — including gender inequalities and long-standing practices in the agriculture sector — and with other crises — famine and the crisis of agriculture, armed conflicts and political violence, weak or non-existent health care systems and social services, the low capacity of public sectors to provide services and facilitate needed social and economic change — in a mutually reinforcing cycle.

In a joint meeting the Sub-Committee and the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade heard from Stephen Lewis, Special Envoy of the Secretary-General of the United Nations on HIV/AIDS in Africa. His compelling testimony forms the basis of this section, and members urge all Canadians to read it in full on the Sub-Committee's Web site.[14] Mr. Lewis also recommended his recent report on the humanitarian crisis in four Southern African states, which he prepared together with James Morris, Special Envoy of the UN Secretary-General for Humanitarian Needs in Southern Africa.[15]

Of the 42 million people living with HIV/AIDS in the world, 29.4 million (70%) live in sub-Saharan Africa. Twenty million Africans have died from AIDS, and there are "some 14 million orphans attributable to AIDS" in the region.[16] Last year, sub-Saharan Africa saw 2 million deaths from the disease and 3.5 million new infections, bringing the total to 8.8 % of the adult population, by far the highest of any region. While there are significant

---

13 *Evidence*, Meeting No. 4, 1 April 2003.

14 http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/2/SRID/Meetings/Evidence/sridEV04-E.HTM.

15 James Morris and Stephen Lewis, *Mission Report: Lesotho, Malawi, Zambia, and Zimbabwe, 22-29 January 2003*, http://www.who.int/disasters/repo/8922.pdf.

16 Stephen Lewis, *Evidence*, Meeting No. 4, 1 April 2003.

difference between countries, all parts of sub-Saharan Africa have areas where the prevalence rate — the percentage of the adult population living with HIV/AIDS — is dangerously high and rising. [17] As Mr. Lewis noted, a prevalence rate of greater than 1% has "the potential for a more generalized epidemic in the community. When you're at 5%, there is the assumption that it could spread exponentially. ... The 5% level is where it seems to take off through the general population."[18] Table 1 lists United Nations prevalence figures for the 24 countries in sub-Saharan Africa with rates of at least 5%.

Table 1. The countries most affected by HIV/AIDS[19]

Country	Percent of Adults (ages 19-49 years) living with HIV/AIDS
Botswana	38.8
Zimbabwe	33.7
Swaziland	33.4
Lesotho	31.0
Namibia	22.5
Zambia	21.5
South Africa	20.1
Kenya	15.0
Malawi	15.0
Mozambique	13.0
Central African Republic	12.9
Cameroon	11.8
Côte d'Ivoire	9.7
Rwanda	8.9
Burundi	8.3
Tanzania	7.8
Congo	7.2
Sierra Leone	7.0
Burkina Faso	6.5
Ethiopia	6.4
Togo	6.0
Nigeria	5.8
Angola	5.5
Uganda	5.0

17 Ibid.; UNAIDS and WHO, *AIDS epidemic update*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html; UNDP, *Human Development Report 2002*, http://www.undp.org/hdr2002/, pages 27-28.

18 *Evidence*, Meeting No. 4, Tuesday 1 April 2003.

19 UNDP, *Human Development Report 2002*, http://www.undp.org/hdr2002/, p. 171-173.

Several witnesses pointed out that other diseases are also widespread in sub-Saharan Africa. According to Bernard Taylor of Partnership Africa Canada, "malaria ... kills more than a million children a year."[20] Over 90% of malaria cases occur in sub-Saharan, and according to UNAIDS and the WHO, Tuberculosis (TB) "cases are increasing 10% per year in Africa because of HIV ... as a consequence of the increased spread of HIV and the underfunding of strategies effective in curing TB."[21] These epidemics are putting additional pressure on health care and social services, and on the ability of families and communities to survive. The result of this health crisis is a significant drop in life expectancy, by over 25 years in some countries.[22]

As Mr. Lewis noted, these numbers hide two disturbing realities of the HIV/AIDS pandemic in sub-Saharan Africa which profoundly shape its course and impact. First, "the pandemic reflects a selective decimation of the productive age group, people between 15 and 49, so you have an extraordinary skewing of population .... You have large numbers of people who are older and large numbers of kids who are younger, and the population in the middle gradually atrophies."[23] The impact on the labour force in all sectors, but especially in agriculture, is devastating, as societies who face ever-increasing numbers of people living with HIV/AIDS are also loosing their agricultural workers, teachers, civil servants, health care providers, and others needed to provide and care for the pandemic's victims and those left behind.

Second, "gender inequalities are a major driving force behind the AIDS epidemic"; women and girls are particularly vulnerable to infection and carry a disproportionate burden of the pandemic's social and economic impact.[24] As Stephen Lewis explained in his testimony:

> For me, it's the single most emotional and distressing manifestation of the pandemic, that there is this kind of reverse Darwinian natural selection focused on women. They now represent 50% of the infections throughout the world. In Africa, close to 60% of those who are living with AIDS are women. If you look at the age category 15 to 24, nine million people, 67%, are women. There has never been such an assault on one gender as there is in the instance of this communicable disease.
>
> It speaks to massive gender inequality, of course. It speaks to all of the underlying realities such as lack of property and inheritance rights and carrying the entire

---

20 *Evidence*, Meeting No. 6, 29 April 2003.

21 "HIV Causing Tuberculosis Cases to Double in Africa," Press Release WHO/21, 23 April 2001.

22 UNAIDS and WHO, *AIDS epidemic update*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html; UNDP, *Human Development Report 2002*, http://www.undp.org/hdr2002/.

23 *Evidence*, Meeting No. 4, 1 April 2003.

24 UNAIDS, Fact sheet "Gender and HIV/AIDS," http://www.unaids.org/fact_sheets/ungass/html/FSgender_en.htm; UNAIDS, "HIV/AIDS and Gender" Web page, http://www.unaids.org/gender/index.html; UNAIDS and WHO, *AIDS epidemic update*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html, page 19.

> burden of care. The women who are sick themselves look after others who are sick and dying, look after the orphans, don't have any kind of economic benefit, and of course suffer a sexual subservience that is annihilating. The inability to say no to sexual overtures, the inability to tell a man to wear a condom, the inability to exercise sexual autonomy, the degrees of sexual violence, the predatory male sexual behaviour, intergenerational sexual behaviour, older men-younger women, it all spreads the virus.
>
> Incredibly enough, perhaps the greatest single danger of infection for women in the high-prevalence countries of Africa now is so-called monogamous marriages.[25]

According to witnesses and reports published in recent months by international organizations and NGOs, the effects of the HIV/AIDS pandemic on the economy and the ability to survive severe droughts have been dramatic, especially in the countries most affected by both drought and HIV/AIDS in Southern Africa. For example, UNICEF estimates that "by 2010, the South African economy will be 20% smaller than it would have been without HIV/AIDS. This is a total loss of about $ 17 billion."[26] And in Southern Africa, "as many as 14 million people, half of them children, are at risk of starvation."[27] While caused in part by droughts, the food crisis is driven by the HIV/AIDS pandemic, which erodes sector after sector of affected countries. According to Mr. Lewis:

> It was the numbers of farmers who had died, the agricultural workers who had died, and the diminution in productivity: 7 million agricultural workers since 1985, another 16 million forecast by the Food and Agricultural Organization by roughly 2020, overwhelmingly women again. ... So you see sectors breaking down, with not enough people to grow the crops or to take them to market. ... it's important we try to understand how the erosion of whole sectors cumulatively frays and shatters the society.[28]

The current food crisis in Southern Africa is, in other words, a new phenomenon, a "'New Variant' Famine" that requires a concerted response nationally and from the international community, in the words of one expert.[29] As important as the urgently needed humanitarian relief efforts are to prevent widespread starvation, failure to combat the HIV/AIDS pandemic will leave many countries in a condition of structural famine and structural economic problems that will make development all but impossible.

---

25 *Evidence*, Meeting No. 4, 1 April 2003; UNAIDS and WHO, *AIDS epidemic update*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html, pages 18-20.

26 United Nations Children's Fund, "The Humanitarian Crisis In Southern Africa." Submission to the International Development Committee, http://www.unicef.org/noteworthy/safricacrisis/submission-safrica071002.pdf.

27 UNICEF, Web site on the Southern Africa Crisis, http://www.unicef.org/noteworthy/safricacrisis/index.html; CARE Canada, "Ethiopia and Eritrea in the midst of a major food crisis," http://care.ca/rgnc/ethiopia/ethiopia_e.shtm.

28 *Evidence*, Meeting No. 4, 1 April 2003.

29 Alex De Waal, "'New-Variant' Famine: How Aids Has Changed the Hunger Equation," *New York Times*, 19 November 2002.

Mr. Lewis noted that Jeffrey Sachs, Chair of the Commission on Macroeconomics and Health, Director of the Columbia University Earth Institute, and one of the world's leading economists, has arrived at the same conclusion in a report to the World Health Organization on the relationship health and economic development:

> The burden of disease in some low-income regions, especially sub-Saharan Africa, stands as a stark barrier to economic growth and therefore must be addressed frontally and centrally in any comprehensive development strategy. The AIDS pandemic represents a unique challenge of unprecedented urgency and intensity. This single epidemic can undermine Africa's development over the next generation, and may cause tens of millions of deaths in India, China, and other developing countries unless addressed by greatly increased efforts.[30]

The HIV/AIDS pandemic alone will thus make it impossible to achieve the Millennium Development Goals, which "will simply not be reached in virtually any country where the prevalence rate is above 5% to 7%, which is the take-off point."[31] Twenty-four countries in sub-Saharan Africa have a prevalence rate among adults of 5% or more, and 18 a prevalence rate of 7% or higher (see Table 1). In many of them, the Millennium Development Goals are in reverse. Development in sub-Saharan Africa, including through the New Partnership for Africa's Development (NEPAD), therefore, depends on our ability and political will to deal with the HIV/AIDS pandemic.

The HIV/AIDS pandemic together with the food crisis, to which it is linked especially in Southern Africa, are exacerbated further by armed conflicts and political violence. Armed conflicts and political violence not only contribute to the spread of HIV/AIDS and other diseases by exacerbating the conditions in which they flourish — (sometimes deliberate) food shortages and famines, poor sanitary conditions, increased movements of large numbers of people (both military and civilian), the destruction of health care and social services systems. Armed conflicts and political violence also directly cause the spread of diseases like HIV/AIDS, because sexual violence against women and children is widespread and "frequently used as a weapon of war and terror."[32]

The 1994 Rwandan genocide, for example, led to a dramatic increase in the HIV prevalence rate: before the genocide, the rate was around 10% in urban areas and 1% in rural areas; by 1997, the rate had jumped to over 11% in both urban and rural areas.[33]

---

30 *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, Report of the Commission on Macroeconomics and Health, chaired by Jeffrey D. Sachs, presented to Gro Harlem Brundtland, Director-General of the World Health Organization, *on* 20 December 2001, http://www3.who.int/whosis/cmh/, pages 1-2. Also see Laura D'Andrea Tyson, "For Developing Countries, Health Is Wealth," *Business Week*, 14 January 2002, http://www.businessweek.com/magazine/content/02_02/b3765071.htm. The Web site for the Commission on Macroeconomics and Health is at http://www.cmhealth.org/index.html, that of the Columbia University Earth Institute is at http://www.earthinstitute.columbia.edu/.

31 Stephen Lewis, *Evidence*, Meeting No. 4, 1 April 2003.

32 UNAIDS and WHO, *AIDS epidemic update*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html, page 35.

33 Ibid.

And in Zimbabwe, state-sponsored violence and political mismanagement have turned Southern Africa's breadbasket into a country unable to cope with a severe drought; in a society where over one third of adults are infected by HIV/AIDS, over half of the population is now faced with starvation. Food shortages, in turn, weaken the ability of those infected with HIV to fight the disease.

To summarize, the Sub-Committee believes that the HIV/AIDS pandemic is now the single most devastating humanitarian crisis in sub-Saharan Africa. It has the potential of destroying entire communities, societies and countries, especially when it is linked to other crises and problems in a mutually reinforcing, catastrophic cycle.

However, despite the enormity of the HIV/AIDS crisis, there is much that can be done to help its victims and prevent the disease from spreading to the vast majority of Africans who have not contracted HIV. UN Special Envoy Stephen Lewis was adamant about this: "We know how to turn it around. ... We know what to do about care, prevention, and treatment, and we could turn this pandemic around in a few years if we were able to summon the energy and mobilize the resources and the response."[34] He went on to state:

> What must happen is that we take the responses to scale. We must generalize the community responses throughout the country. If we were able to do that, millions of lives would be saved. It is partly a matter of human resources, partly a matter of infrastructure, but it is overwhelmingly a matter of financial resources. If we had the dollars, we could prolong and save millions of lives, and everyone knows it. The greatest frustration and exasperation is to move around and not have the dollars.[35]

The urgent need for financial resources was emphasized also by the Secretary of State for Africa, the Honourable Denis Paradis. In his testimony to the Sub-Committee, he noted the link between widespread absolute poverty in sub-Saharan Africa — where the vast majority have an income of less than $1 per day — and the HIV/AIDS pandemic.[36] Poverty and the lack of financial resources more generally have profound consequences for the prevention and treatment of HIV/AIDS, because the necessary drugs are expensive:

> To do treatment using anti-retroviral drugs produced by one of the major drug companies costs now roughly $900 per person per year. To do treatment with generic drugs, one of the triple or double therapy combinations, costs $300 per

---

34 *Evidence*, Meeting No. 4, 1 April 2003.

35 Ibid.; This is also the position of UNAIDS and the WHO: "Massive efforts — from the world at large — are needed to bring treatment and care to the millions of Africans in need, and to cushion the epidemic's impact" (UNAIDS and WHO, *AIDS epidemic update*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html, page 19)

36 *Evidence*, Meeting No. 7, 6 May 2003.

> person per year. That's huge when people are earning less than a dollar a day and when governments are so strapped.[37]

The capability to produce generic drugs for the treatment of HIV/AIDS exists in such countries as India, Brazil, and Thailand. Unfortunately, according to Mr. Lewis the United States and the major drug companies oppose allowing generic manufacturers to export them to the neediest African countries, believing this precedent might affect their sales in Europe and North America.[38]

In April 2003, the Honourable Pierre Pettigrew, Minister for International Trade, told the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade that, "Canada continues to pursue a multilateral solution on access to medicines, but has joined other WTO members in declaring that we will not take action against measures taken by least-developed countries as they deal with public health crises such as HIV/AIDS or other epidemics." [39] Once again, however, Mr. Lewis stressed the need to go beyond our own policies to rally the international community on this issue. In his words,

> On the generic drugs ... there is again the need for a voice, the need for a major country such as Canada to take a stand and say that the agreement all of us came to, with which only the United States differs, has to find a compromise. The compromise consists of looking at the raw materials, which are based largely in China, and making sure the generic company manufacturers in India, Thailand, and Brazil have access to the raw materials and a fairly secure market for purchase and distribution. That's the struggle, and it needs a voice.

He continued, "I think Canada should be saying that in matters of human health, trade considerations cannot be allowed to triumph. Therefore, if a country is manufacturing generic drugs, that country should have the right of export to a country that needs them, without feeling the fear that they're going to be hauled up in contravention of TRIPS" (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights).[40]

The Sub-Committee believes that concerted and well-funded international action to combat the HIV/AIDS pandemic is urgently needed, and that Canada can and should make a real difference in this global effort. This effort must involve all stakeholders, but rich countries in particular are called on to mobilize the financial resources that are urgently needed to fight the HIV/AIDS pandemic.

At the same time, the international community must also address contributing factors such as malnutrition and famine, insufficient public and private sector capacity (including in the areas of health care, social services, and education), corruption and lack

---

37 Ibid.

38 *Evidence*, Meeting No. 4, 1 April 2003.

39 *Evidence*, SCFAIT, Meeting No. 30, 9 April 2003.

40 *Evidence*, Meeting No. 4, 1 April, 2003.

of democracy, political violence and armed conflict, human rights abuses, and the profound gender inequalities that make women and girls particularly vulnerable to the disease and force them to carry a disproportionate burden of the pandemic's social and economic impact.

The Sub-Committee agrees with Mr. Lewis' assessment that the best available vehicle for an international response is the new Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis & Malaria.[41] It calls on the government to substantially increase its contributions to the Global Fund.

In addition, the government should take the initiative internationally, through its membership in the G8, the Francophonie, the Commonwealth, and the United Nations, to ensure that the fight against HIV/AIDS in sub-Saharan Africa is accorded the highest priority. It should also urge its G8 partners to do their part in overcoming the difficulties of the Global Fund, and to commit the resources required to combat the HIV/AIDS pandemic.

The Sub-Committee also believes that the severity of the HIV/AIDS pandemic, and its linkages to famine, political violence and armed conflict, require a rethinking of Canada's development assistance policies and programs. The government has made important contributions to the fight against HIV/AIDS, including by funding training and support programs, local initiatives, and research. It has committed $150 million over four years to the Global Fund. Furthermore HIV/AIDS is one of four Social Development Priorities announced by the Minister of International Cooperation in 2000.[42]

Canada's development assistance programs remain thinly spread across some 100 countries, and only new funds are being earmarked for its enhanced partnerships that focus bilateral assistance on a few countries and specific sectors. These concerns have been expressed repeatedly by witnesses in these and other hearings held by the Sub-Committee, and in hearings of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade. The Sub-Committee believes that the Canadian International Development Agency (CIDA) should give greater priority to the fight against the HIV/AIDS in sub-Saharan Africa and focus its resources and programs on fewer sectors and fewer countries to make them more effective.

One way of doing this would be to adopt a comprehensive yet focused approach that would involve designating a significant portion of resources to helping a small group

---

41 The Fund was formed in 2001 and has operated since 2002. Its governing board includes stakeholders and policy makers from all regions and sectors, including national governments, regional organizations, NGOs, and the relevant international organizations. The mechanisms put in place to disperse funds ensure that all relevant stakeholders are involved in project design and delivery. http://www.globalfundatm.org/.

42 See the testimony of the Honourable Susan Whelan, Minister for International Cooperation, to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, earlier this year (*Evidence*, SCFAIT, Meeting No. 24, 20 March 2003); and additional information provided by the Honourable Susan Whelan, Minister for International Cooperation, in response to questions raised by members of the SCFAIT during this testimony.

of countries overcome the HIV/AIDS pandemic. In close cooperation with recipient nations, Canada's role could involve both urgently needed humanitarian aid to help the victims of HIV/AIDS and to prevent the spread of the disease, and longer term programs designed to rebuild sectors most affected by the pandemic (agriculture, health care, social services, education, the public service), as suggested by Stephen Lewis.

Recommendations

1.1 The Sub-Committee commends the government for its commitment to fighting the HIV/AIDS pandemic through its contributions to multilateral programs and through bilateral programming. However, the magnitude and urgency of this crisis require additional action and resources. The Sub-Committee agrees with Stephen Lewis that the HIV/AIDS pandemic desperately needs a voice among industrial nations, and that Canada is uniquely positioned to be that voice. It calls on the government to make a substantial and public commitment to the political and moral leadership role needed to fight the HIV/AIDS pandemic in sub-Saharan Africa. And it urges the government to triple its contribution to the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis & Malaria.

1.2 The government must also review its bilateral development assistance programs and its humanitarian aid programs to reflect the changed realities in sub-Saharan Africa. The Sub-Committee believes that resources need to be targeted, and that development assistance and humanitarian aid programs must reflect the fact that in many African countries, HIV/AIDS is inextricably linked with other issues, including food shortages and famine, armed conflict and political violence, and problems of governance. The Sub-Committee believes that the Canadian International Development Agency (CIDA) should give greater priority to the fight against the HIV/AIDS in sub-Saharan Africa and focus its resources and programs on fewer sectors and fewer countries to make them more effective. Such an approach would involve both urgently needed humanitarian aid to help the victims of HIV/AIDS and to prevent the spread of the disease, and longer term programs designed to rebuild sectors most affected by the pandemic (agriculture, health care, social services, education, the public service).

1.3 The response to the HIV/AIDS pandemic must do more to address the fact that "gender inequalities are a major driving force behind the AIDS epidemic"; women and girls are particularly vulnerable to infection and carry a disproportionate

burden of the pandemic's social and economic impact.[43] The Sub-Committee supports CIDA's decision to make "promoting gender equality ... a cross-cutting theme running through all of CIDA's programming."[44]

1.4 The Sub-Committee calls on the government to make access to medicines in poor countries a priority in its negotiating position within multilateral trade organizations. It should facilitate the implementation of the means recommended by the World Health Organization, such as the sale of patented medicines at lower cost in poor countries and access to generic drugs. With the goal of facilitating this implementation, the government should consider prohibiting the re-importation of medicines from countries enjoying this privileged treatment, as was done recently by the European Union.

2. Food Shortages and Famine

The United Nations' World Food Programme (WFP) estimates that over 40 million people in sub-Saharan Africa are "victims of the vast hunger crisis gripping the ... continent." Many Canadians are aware of widespread famine and starvation threatening Southern Africa, where "as many as 14 million people, half of them children, are at risk of starvation," and the Horn of Africa, where over 12 million are at risk in Ethiopia and Eritrea.[45] But millions of Africans are affected by severe food shortages in other regions as well. According to the WFP, the following countries "are currently suffering exceptional food shortages": Angola, Burundi, Democratic Republic of Congo, Eritrea, Ethiopia, Lesotho, Malawi, Mozambique, Republic of Congo, Sudan, Swaziland, Uganda, Guinea, Liberia, Sierra Leone, Cote d'Ivoire, Mauritania, Senegal, the Gambia, Cape Verde and Mali, Zambia, and Zimbabwe.[46]

While droughts and other severe weather conditions have contributed to over half of these food crises, ongoing and recent conflicts and political violence contributed significantly to food and other humanitarian emergencies in almost as many of these countries. For one third of them, the WFP lists armed conflict as the primary cause of the

---

43 UNAIDS, Fact sheet "Gender and HIV/AIDS," http://www.unaids.org/fact_sheets/ungass/html/FSgender_en.htm; UNAIDS, "HIV/AIDS and Gender" Web page, http://www.unaids.org/gender/index.html; UNAIDS and WHO, *AIDS epidemic update*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html, page 19.

44 The Honourable Susan Whelan, Minister for International Cooperation, in her testimony to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, earlier this year (*Evidence*, SCFAIT Meeting No. 24, 20 March 2003).

45 UNICEF, Web site on the Southern Africa Crisis, http://www.unicef.org/noteworthy/safricacrisis/index.html; CARE Canada, "Ethiopia and Eritrea in the midst of a major food crisis," http://care.ca/rgnc/ethiopia/ethiopia_e.shtm.

46 World Food Programme (WFP), *Africa Hunger Alert*, http://www.wfp.org/index.asp?section=3.

exceptional food shortages. Also, in some of the worst affected areas — the Democratic Republic of the Congo, Eritrea, Southern Africa — this year's famine is closely linked to at least one other crisis: the HIV/AIDS pandemic and other diseases, political mismanagement, economic crisis, and/or extreme poverty. As UNICEF noted in a recent submission to the International Development Committee:

> Many people in the international relief community are linking the current crisis in Eastern and Southern Africa primarily with drought and food shortage. ... It is true that the region has been affected by erratic rainfall, inappropriate agricultural policies and, in some cases, misguided economic policies. But the scope of the humanitarian emergency in Southern Africa is much broader. Its roots lie in problems that existed before the onset of the present drought.[47]

As we argued in the previous section, the most important of these is the HIV/AIDS pandemic, which "will kill many more women and children than the lack of rainfall. And the AIDS catastrophe will continue long after the rains return to the region."[48]

There are, in other words, a number of distinct food emergencies in sub-Saharan Africa, and several have different interacting causes. As several witnesses noted, an adequate response to the current food crises must therefore address both the immediate needs of the more than 40 million Africans whose lives are threatened by starvation, and the longer term problems that have contributed to or exacerbated these emergencies and that have made it impossible for many countries to cope with wide-spread food shortages.

Emergency food aid

As Ernest Loevinsohn, Director General of CIDA's Program Against Hunger, Malnutrition and Disease, stated before the Sub-Committee, "massive food aid" is urgently needed to help those threatened by famine.[49] There have been repeated appeals for food aid and financial resources from the World Food Programme, other multilateral organizations and NGOs. But only just over 30% of what is needed according to WFP estimates has been received or pledged from donor countries, leaving a shortfall of currently US$1 billion. In April, the head of the WFP, James Morris, accused western countries of a double standard, contributing substantial amounts to the war and humanitarian effort in Iraq, while ignoring the plight of millions of Africans threatened by starvation. "How is it we routinely accept a level of suffering and hopelessness in Africa

---

47 United Nations Children's Fund, "The Humanitarian Crisis In Southern Africa," Submission to the International Development Committee, http://www.unicef.org/noteworthy/safricacrisis/submission-safrica071002.pdf.

48 Ibid.

49 *Evidence*, Meeting No. 5, 8 April 2003.

we would never accept in any other part of the world? We simply cannot let this stand," he stated at the United Nations Security Council.[50]

When he appeared before the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade in November 2002, Mr. Morris noted that Canada has "contributed $3.5 billion of resources" to the WFP since the early 1960s, and that it has been "one of the most important contributors to our work, helping us to think through how we maximize our productivity and do our work better, and you've been very creative."[51]

According to CIDA, Canada's Emergency Assistance to Africa for the last and current fiscal years has been as follows:

- The total amount of Canada's emergency humanitarian assistance to Africa last year (FY 2002-03) was $139,328,761. So far this year (FY 2003-04), CIDA has disbursed a further $11,328,546 to respond to the ongoing humanitarian crises in Africa bringing the total response to $150,657,307.

- Of the amount for FY 2002-03, $56.4 million was specifically directed for food aid to Africa (e.g. through the World Food Programme, Canadian Foodgrains Bank and other partners).[52]

Long-term Solutions

Bernard Taylor of Partnership Africa Canada told the Sub-Committee that food crises are a recurring phenomenon in many parts of sub-Saharan Africa, partly because of regular droughts. One priority area must therefore be to address some of the structural problems underlying recurring food emergencies and to strengthen the ability of societies to cope with food shortages. The Sub-Committee agrees with Mr. Taylor's view that regional food security programs would make an important contribution in this area.

As Ernest Loevinsohn, Director General of CIDA's Program Against Hunger, Malnutrition and Disease, and other witnesses pointed out, another focus area must be agriculture and rural sector development. The Sub-Committee commends CIDA for making this one of the sectoral priorities in its development programming. CIDA has also made agriculture and rural sector development one of priority areas for the Canada Fund for Africa and the Enhanced Partnerships Program, for which it has so far selected six sub-Saharan African countries — Ethiopia, Ghana, Mali, Mozambique, Senegal and

---

50 BBC News, World Edition, "UN slams aid 'double standards'," 8 April 2003, http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2927889.stm.

51 *Evidence*, SCFAIT Meeting No. 7, 5 November 2002.

52 Information provided by CIDA to the Sub-Committee.

Tanzania.[53] Beyond local, national and regional strategies for developing the rural sector and adapting it to changed environmental and social conditions — including a growing labour shortage as a result of the HIV/AIDS pandemic — sustainable and effective development of agriculture cannot proceed in isolation from global economic conditions. Here, rich countries must accept their responsibility for establishing a fair and open international trading system in agriculture products. That means opening domestic markets to imports from developing countries and significantly reducing subsidies to producers in OECD countries. The Sub-Committee calls on the government to make every effort to help bring the current WTO negotiations under the Doha Development Agenda to a successful conclusion.

In light of the devastating impact of the HIV/AIDS pandemic and of armed conflicts on food production and security, sub-Saharan African leaders and the international community must make every effort to fight the HIV/AIDS pandemic and to address the causes of conflict on the continent.

Recommendations

2.1 The Sub-Committee calls on the government to increase its contributions to the ongoing emergency relief efforts, as massive food aid is urgently needed. Accordingly, the government should try to mobilize international support, especially for the relief of the famines in Southern Africa, Ethiopia, Eritrea and the Democratic Republic of the Congo.

2.2 The government should also expand its Enhanced Partnerships Program to include more of the poorest countries in sub-Saharan Africa, and continue to implement programs designed to address underlying problems in these countries. Of particular importance is agriculture and rural sector development in countries affected by the HIV/AIDS pandemic.

2.3 The Sub-Committee calls on the government to make further efforts in untying official development assistance. It urges the government to redouble its efforts to eliminate agricultural subsidies in the countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); to reform WTO agricultural trade rules with particular attention to the needs of

---

53 CIDA, *Canada Making a Difference in the World: A Policy Statement on Aid Effectiveness*, September 2002, http://www.acdi-cida.gc.ca/aideffectiveness. See the testimony of the Honourable Susan Whelan, Minister for International Cooperation, to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, earlier this year (*Evidence*, SCFAIT Meeting No. 24, 20 March 2003); and additional information provided by the Honourable Susan Whelan, Minister for International Cooperation, in response to questions raised by members of SCFAIT during this testimony.

Africa's small food producers, and envisaging the establishment of a stabilization-insurance-type mechanism which would assure them of a decent income; to permit least developed and developing countries the use of trade measures to limit imports of agricultural products deemed unjustifiably subsidized; and to improve market access for least developed as well as developing countries.

2.4 The government should review its development assistance policies and programs in light of the importance of linkages between different humanitarian and political crises in sub-Saharan Africa, and with the goal of addressing the underlying causes of the current food crises in some of the most affected countries.

3. Human Rights, Democracy, Good Governance

Bernard Taylor, the Executive Director of Partnership Africa Canada, told the Sub-Committee that

> Some of the major problems characterizing Africa and the humanitarian crisis may be summarized in the following way. Africa has many weak states, weak democracies, and resulting weak institutions. All too frequently this results, in many parts of Africa, in repression, human rights abuses and sometimes conflict.[54]

Human rights have long been a priority of Canada and the rest of the international community, and efforts to ensure their promotion and protection in Africa continue in such multilateral fora as the UN's Commission on Human Rights. Alex Neve of Amnesty International told the Sub-Committee in March 2003 during a meeting focused on the situation in Zimbabwe:

> Let me begin by adding how important it is — and I can't stress this enough — that in these troubling times, with so much international focus on the situation in Iraq, this Sub-Committee continues to ensure, through hearings such as today's, that the very many other very pressing human rights concerns in the world today receive attention.[55]

Beyond human rights, in recent years the international community has come to realize that the related issues of good governance and democracy are also key to achieving sustainable development, which rests on three pillars: economic growth, environmental protection and social equity. The United Nations Development Program (UNDP) has recently pointed out that our experience with development around the world

---

54 *Evidence*, Meeting No.6, 29 April 2003.

55 *Evidence*, Meeting No.3, 25 March 2003.

has in fact proven that promoting sustainable development "is not just a social, economic and technological challenge: it is also an institutional and political challenge."[56] In addition to being central principles of national and international political life in their own right, democracy, the rule of law, justice, and human rights must now also be seen as essential to the development process.

As Mark Halle of the Winnipeg-based International Institute for Sustainable Development puts it:

> The institutions and mechanisms of governance that underpin sustainable development and on which it depends are so important that they constitute the fourth essential pillar of sustainable development. It is, indeed, this fourth pillar that confers legitimacy on economic development and holds the development process accountable for what is achieved with development funding. It is predicated on democratic institutions, which provide everyone with a say in decisions that affect their lives. It relies on greater transparency and greater opportunities to participate in making social choices. And it depends on genuine mechanisms to oversee and exercise accountability for development decisions. It is now clear that attempts to erect the first three pillars in the absence of the fourth were doomed to failure.[57]

Widespread acknowledgement of the importance of national and international institutions and politics to sustainable development has led to the emergence of a new consensus, as reflected in the *Human Development Report 2002* and the *Johannesburg Declaration on Sustainable Development* agreed to by world leaders at last year's UN World Summit on Sustainable Development. It is also reflected in the work done by international organizations like the United Nations Development Program. As its administrator, Mark Malloch Brown, pointed out before the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade in February 2003:

> ...60% of our technical assistance in the world now is spent on governance, because we've come to understand that the institutions of government and their non-corrupt, honest operation is the fundamental software of development. You can build roads, bridges, and the rest, but if you don't have trusted, honest institutions and laws and good policy-making capacity, the rest goes for naught.[58]

Unfortunately, bad governance, corruption and continued abuses of human rights remain all too frequent in sub-Saharan Africa, as the case of Zimbabwe, which is discussed below, demonstrates. And human rights violations and atrocities are committed with impunity by political leaders, state officials, armed groups and others. However, this need not be the case, and the international community can make substantial contributions to creating the legal framework and institutions needed to prosecute perpetrators effectively. The Special Court for Sierra Leone, which was established jointly

---

56 UNDP, *Human Development Report 2002*, p. 51.

57 Mark Halle, "Sustainable development cools off," *IISD Commentary*, July 2002, http://www.iisd.org/publications/publication.asp?pno=481.

58 *Evidence*, SCFAIT, Meeting No.18, 13 February 2003.

by a treaty between Sierra Leone and the United Nations, is a new and particularly noteworthy model for bringing "perpetrators of war crimes to justice," because it is "under joint UN-Sierra Leonean jurisdiction" and is "staffed with both local and international judges and prosecutors." It is also expected to operate with a substantially smaller budget than other international tribunals.[59]

In addition to being major obstacles to development, bad governance, corruption and human rights abuses also pose particular problems for humanitarian relief efforts because organizations delivering urgently needed aid have to contend with state institutions and governments that often try to use aid for political aims; because bad policies and corruption are themselves a cause or a contributing factor to humanitarian crises; because access to the most needy may be restricted; and because aid agency representatives and workers may themselves be at risk.

However, as John Watson of Care Canada reminded members, we need to ensure that we do not penalize victims of humanitarian crises for the abuses of their governments, and where there are repressive and corrupt governments, there are often also massive humanitarian needs. He argued that, "even with the most terrible governments ... we find that it is possible to deal with them in such a way to get assistance down to poor people who need it," and that "aid can be used very effectively even under repressive contexts."[60]

Although human rights abuses, bad governance and corruption are still widespread in sub-Saharan Africa, it is important to recognize that developing respect for such values is a long-term process, and that the trends are moving in the right direction. As Mark Malloch Brown pointed out, on a global basis "... since 1980 the number of countries that are democratic has doubled. As we reported in our Human Development Report last year, 70% of the world now lives in democracies, many of them very imperfect, with only a limited set of rights, maybe not much more than a vote every five years. But the trend and momentum are very clear ... we've created the institutions of democracy. Now we have to create the language, coalitions, and manifesto for democracy."[61]

---

59 Michelle Sieff, "A 'Special Court' for Sierra Leone's War Crimes," *Global Policy Forum* Web site, 2001, http://www.globalpolicy.org/security/issues/sierra/court/2001/analysis.htm.

60 *Evidence*, Meeting No. 3, 25 March 2003.

61 *Evidence*, SCFAIT, Meeting No.18, 13 February 2003.

Promoting human rights and the rule of law, democracy and good governance have become important elements of Canada's international development policy and programming. According to CIDA, "Extensive investments have been made in good governance and long-term democratic development initiatives."[62] This is also an important element of the government's increasing focus on Africa. For example, countries selected for the Enhanced Partnerships Program, which is funded through the Canada Fund for Africa, "must demonstrate a commitment to democracy, good governance and human rights."[63]

The New Partnership for Africa's Development (NEPAD)[64]

One mechanism for pursuing this goal in Africa is the New Partnership for Africa's Development (NEPAD), which was examined in detail by the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade in its report *Securing Progress for Africa and the World. A Report on Canadian Priorities for the 2002 G8 Summit*, tabled in June 2002.[65]

Briefly, NEPAD was put in place in 2001 by African leaders. It is a comprehensive policy framework and program of implementation aimed at achieving growth and sustainable development on the continent. It was designed and agreed to by African leaders, in cooperation with traditional donors, and has been "endorsed by the 53 member states of the Organization of African Unity [now the African Union]. It emphasizes African leadership and ownership of the development process and calls for a new global partnership based on shared responsibility and mutual interest."[66] The principles and objectives of NEPAD are listed in Box 1.

---

62 See the testimony of the Honourable Susan Whelan, Minister for International Cooperation, to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, earlier this year (*Evidence*, SCFAIT, Meeting No. 24, 20 March 2003); and additional information provided by the Honourable Susan Whelan, Minister for International Cooperation, in response to questions raised by members of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade during this testimony.

63 CIDA, *Canada Making a Difference in the World: A Policy Statement on Aid Effectiveness*, http://www.acdi-cida.gc.ca/aideffectiveness, page 26.

64 The official NEPAD Web site is: http://www.avmedia.at/nepad/indexgb.html.

65 http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/faitrp21/03-cov-e.htm. See Chapter III: Action Towards a New Partnership for Africa's Development.

66 Department of Foreign Affairs and International Trade Web site, http://www.dfait-maeci.gc.ca/department/focus/africa0402-en.asp.

Box 1 — PRINCIPLES AND OBJECTIVES OF NEPAD[67]

- Ensuring African ownership, responsibility and leadership.
- Making Africa attractive to both domestic and foreign investors.
- Unleashing the vast economic potential of the continent.
- Achieving and sustaining an average gross domestic product (GDP) growth rate of over 7% per annum for the next 15 years.
- Ensuring that the continent achieves the agreed International Development Goals (IDGs).
- Increasing investment in human resource development.
- Promoting the role of women in all activities.
- Promoting sub-regional and continental economic integration.
- Developing a new partnership with industrialised countries and multilateral organisations on the basis of mutual commitments, obligations, interest, contributions and benefits.
- Strengthening Africa's capacity to lead her own development and to improve coordination with development partners.
- Ensuring that there is a capacity to lead negotiations on behalf of the continent on major development programmes that require coordination at a continental level.
- Ensuring that there is capacity to accelerate implementation of major regional development co-operation agreements and projects already approved or in the pipeline.
- Strengthening Africa's capacity to mobilize additional external resources for its development.

In its report *Securing Progress for Africa and the World* the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade concluded that, while NEPAD was not perfect, it represented an important step in the right direction, which Canada, the G8 and the rest of the international community should support. Under Canadian leadership, the G8 at last year's summit in Kananaskis supported the NEPAD through its Africa Action Plan, and while progress will take time, Anne-Marie Bourcier of DFAIT told the Sub-Committee in March 2003 that "NEPAD is already having an impact. In December, Kenyans went to the polls in free and fair elections. They changed their government peacefully."[68]

A similar argument was made with regard to Zimbabwe by Alex Neve of Amnesty International in his testimony to the Sub-Committee:

> It is vital ... that Canada maintain bilateral pressure on African governments, such as South Africa and Nigeria, the best-known, but also Namibia, Angola, Malawi, and Zambia, all of whom are relatively supportive of [Zimbabwe's] President Mugabe. One very clear vehicle for doing so is to make use of the commitments to good governance, human rights protection, and peer review, which are at the heart of the NEPAD initiative and the G-8's recent promise to support NEPAD through its Africa action plan. The need for these African governments to be pressed to play a strenuous role in pushing for reform in Zimbabwe is of particular importance, given that the Mugabe government is so often impervious to criticism and pressure from Europe and North America.[69]

---

67 Source: NEW PARTNERSHIP FOR AFRICAS DEVELOPMENT (NEPAD) Engl. Version, page 5, http://www.avmedia.at/cgi-script/csNews/news_upload/NEPAD_2dCORE_2dDOCUMENTS_2edb.NEPAD FRAMEWORK DOCUMENT ENGL.pdf.

68 *Evidence*, Meeting No. 5, 8 April 2003.

69 *Evidence*, Meeting No. 3, 25 March 2003.

The Sub-Committee agrees with witnesses who argued that the NEPAD is a promising initiative that has the potential of making a significant break with failed past initiatives for development in Africa.[70] However, it believes that two aspects of the New Partnership in particular warrant critical examination, and their implementation must be followed closely.

The first is the issue of accountability, which is closely linked to the issues of human rights, democracy, and good governance. The African Heads of State and Government, who designed and are implementing NEPAD, have through this initiative made a political commitment to accountability, democracy, and good governance. The document outlining the NEPAD policy framework that was put in place at the first meeting of its Heads of State and Government Implementation Committee in Abuja, Nigeria on 23 October 2001, stated that, to achieve the objectives of NEPAD, "African leaders will take joint responsibility for ... promoting and protecting democracy and human rights in their respective countries and regions, by developing clear standards of accountability, transparency and participatory governance at the national and subnational levels."[71]

Leaders also agreed to institute a peer review process to assess progress in this area. The African Peer Review Mechanism (APRM) was approved in principle in 2002, and in March 2003, the heads of state and government agreed to a framework for the APRM.[72] The framework foresees a role for organizations like the African Commission on Human and Peoples' Rights, the African Committee of the Experts on the Rights and Welfare of the Child, and the Pan-African Parliament in the peer review process, where "matters relating to human rights, democracy and political governance" are concerned (paragraph 6.3). But the APRM is clearly governed and controlled by leaders themselves through the Committee of Participating Heads of State and Government. Essentially, this means that African Heads of State and Government will hold each other accountable.

While the Sub-Committee agrees with witness who argued that it is "too early to make a call on whether they'll be able to follow through on that commitment,"[73] it has serious concerns about the effectiveness of this process in holding Heads of State and Government accountable, especially because too many of the current leaders of

---

70 For example, Jean-Marc Métivier, Vice-President, Multilateral Programmes Branch, Canadian International Development Agency, *Evidence*, Meeting No. 5, 8 April 2003.

71 NEW PARTNERSHIP FOR AFRICAS DEVELOPMENT (NEPAD) Engl. Version, page 5, http://www.avmedia.at/cgi-script/csNews/news_upload/NEPAD_2dCORE_2dDOCUMENTS_2edb.NEPAD FRAMEWORK DOCUMENT ENGL.pdf.

72 "African Peer Review Mechanism — Organisation and Processes," *NEPAD/HGSIC-3-2003/APRM/Guideline/O&P*, 9 March 2003, http://www.avmedia.at/cgi-script/csNews/news_upload/NEPAD_2dCORE_2dDOCUMENTS_2edb.APRMFinalOP090303.pdf.

73 David Angell, Deputy to the Personal Representative of the Prime Minister for Africa and Director of the Eastern and Southern Africa Division, Department of Foreign Affairs and International Trade, *Evidence*, Meeting No. 5, 8 April 2003.

sub-Saharan African countries have not demonstrated an unambiguous and unwavering commitment to human rights, democracy and good governance.

The commitment of African leaders is also undermined by inconsistencies and contradictions in the policies pursued by major donor countries and international financial institutions. As Andrew Mack, Director of the Human Security Centre at the University of British Columbia, explained in his testimony before the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade in April 2003:

> The World Bank and the United States are saying, "Our aid policies must be to reward good performance. We'll only give money to good performers. That will encourage them. Other countries, seeing that they won't get any money, and if they're good performers, will change". If we were to follow that through, ... no one in sub-Saharan Africa would get a cent ... because they're not good performers. So what you find the World Bank now doing is saying, "Okay, we have to have a special category called low-income countries under stress and they're going to get money anyway". So, actually, nothing has changed.[74]

In light of recent developments in Zimbabwe and the Commonwealth, the Sub-Committee has serious concerns about the willingness of many African leaders to follow through on this commitment and accord human rights, democracy and good governance the highest priority at home and in their relations with other countries. It calls on the Canadian government to intensify its efforts in this area — including through its participation in multilateral organizations like the Commonwealth, la Francophonie, the United Nations, and the G8 — and to assure that the policies of international economic institutions to not undermine this commitment made under the NEPAD.

The second area of concern for the Sub-Committee is the emphasis on private sector involvement. This raises some troubling prospects, if it is not implemented in accordance with the sustainable development goals defined by the United Nations (the Millennium Goals), the NEPAD or CIDA. Private sector development and capacity building are, of course, central elements of any development strategy. But the Millennium Goals of eradicating extreme poverty and hunger, reducing child mortality by two-thirds, halting and reversing the spread of HIV/AIDS, malaria and other major diseases, ensuring environmental sustainability, and developing a global partnership for development, must also govern private sector involvement and development. And, as Charles Mugiraneza of Alternatives Canada argued before the Sub-Committee, the meaning of good governance must include social aspects and democratic principles, and should not be reduced to economic management and facilitating private sector development and foreign investment.[75]

John McNee, DFAIT's Assistant Deputy Minister for Africa and the Middle East, noted in his testimony that both the NEPAD and "the economic development chapter of

---

74 *Evidence*, SFAIT Meeting No. 31, 10 April 2003.

75 *Evidence*, Meeting No. 6, 29 April 2003

the Kananaskis Africa action plan foresee a key role for the private sector and for trade in bringing development to Africa."[76] In support of this objective, the Canadian government is sponsoring a public-private Canada investment fund for Africa with $100 million to channel Canadian investment to the continent. This fund could provided much needed financial resources for small and medium-size enterprises (SMEs), who so far have lacked the capital to pursue business opportunities in Africa, in cooperation with local partner firms. However, the Sub-Committee is concerned that the Fund's goal "to maximize the beneficial impact of the fund's activities on Canadian interests"[77] and an apparent lack of clear guidelines with regard to the local development impact of investments supported by the Fund could mean that it supports investment activities that run counter to the development priorities defined by CIDA and that may be detrimental to a long-term sustainable development process in Africa.

One area where this emphasis on private sector involvement has already shown to be problematic and highly contentious is in the privatization of public services and the provision of essential public goods like water. As Bernard Taylor of Partnership Africa Canada pointed out, the privatization of water is being encouraged "within NEPAD and certainly ... by some financial institutions [and] some countries:"

> ... many in Africa would disagree with that. It's certainly causing a lot of adverse reactions in South Africa, in Soweto, places like that, and I think we have to be very careful about seeking western solutions from certain countries to problems of Africa. The privatization of their electricity in Senegal ... has not been a success.[78]

The Sub-Committee believes that the private sector can and must play a role in achieving development in sub-Saharan Africa, including through foreign investment. Building private sector capacity and the public institutions required for sustained economic growth — including the rule of law, democratic and transparent policy and decision-making processes, and the protection of human and civil rights — must be a central element of any development strategy. However, private sector involvement and development cannot be separated from the overarching objectives of sustainable development, if it is to succeed and benefit all Africans. And essential public goods and services must be made available to all Africans, rich and poor, rural and urban.

Recommendations

3.1 The Sub-Committee supports CIDA's emphasis on promoting human rights, the rule of law, democracy and good governance, and calls on the government to apply these principles to other government programs and policies affecting development in sub-Saharan Africa, including export and investment promotion.

---

76 *Evidence*, Meeting No. 3, 25 March 2003.

77 http://www.ccc.ca/eng/fea_aif.cfm.

78 *Evidence*, Meeting No. 6, 29 April 2003.

3.2 The Sub-Committee believes that the criteria used by CIDA for selecting countries for the enhanced partnerships program — commitment to democracy, good governance and human rights — must be applied strictly in order to create unambiguous incentives for African governments to make substantial improvements in these areas. The government should also redouble its efforts in the area of building democratic institutions and practices, governance capacity, effective and independent legal systems, and promoting human rights including the rights of women and children.

3.3 The Sub-Committee believes that the meaning of good governance must include social aspects and democratic principles, and should not be reduced to economic management and facilitating private sector development and foreign investment. While the private sector can and must play a role in achieving development in sub-Saharan Africa, including through foreign investment, and while building private sector capacity and the public institutions required for sustained economic growth must be a central element of any development strategy, private sector involvement and development cannot be separated from the overarching objectives of sustainable development, if it is to succeed and benefit all Africans. And essential public goods and services must be made available to all Africans, rich and poor, rural and urban. In this context, the Sub-Committee urges CIDA to work only with companies that abide by the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, which Canada has endorsed.

3.4 In response to the seriousness and extent of the human rights abuses carried out in several countries in sub-Saharan Africa, often with impunity, the government should make every effort to ensure that international and national law is used to prosecute perpetrators, including through the establishment of special courts or tribunals such as the Special Court for Sierra Leone.

4. The Case of Zimbabwe

Over the past year and a half, the Sub-Committee has held several hearings on Zimbabwe. While it is important to recognize the historical background of the current political crisis and the fact that abuses and political violence are not, unfortunately, unique to that country, the current conjunction of crises in Zimbabwe demands special attention. In February 2002, the Sub-Committee adopted a resolution, "strongly condemning Zimbabwe's President Robert Mugabe's increasingly flagrant abuse of human rights, and

his refusal to uphold the principles of democracy and the rule of law."[79] As part of its recent hearings on the urgent humanitarian crises in sub-Saharan Africa, the Sub-Committee heard testimony on Zimbabwe from the Secretary of State for Africa, the Honourable Denis Paradis, officials from DFAIT and CIDA, and representatives from several NGOs.

The Sub-Committee views the worsening situation in Zimbabwe as one that exemplifies each of the three crises discussed above — the HIV/AIDS pandemic and the more general health crisis, famine and the politics of hunger, and the repression of democracy, human rights and the rule of law. It also serves as a stark example of the consequences of divisions and inaction of the international community and the reluctance of some key leaders in sub-Saharan Africa to hold other governments accountable for political repression and significant human rights violations.[80]

Repression, Human Rights Abuses, Corruption and Bad Governance

Concerns over the human rights situation in Zimbabwe have surfaced repeatedly for many years, but several developments have focused international attention on the country in recent years. These include: the economic crisis that began in the late 1990s; a misguided policy of land-redistribution which has led to increasing political violence and a dramatic downturn in the agriculture sector; the emergence of a new opposition group, the Movement for Democratic Change (MDC), in 1999 in reaction to the worsening economic crisis and to Zimbabwe's military involvement in the war in the Democratic Republic of the Congo (DR Congo); and successively more repressive attempts by President Mugabe to maintain political control of the country in the face of growing opposition.

John McNee, Assistant Deputy Minister for Africa and the Middle East at DFAIT, summarized the government's assessment of the current situation in his testimony before the Sub-Committee as follows:

> The human rights situation has deteriorated steadily over the last few years and remains very poor. The Government of Zimbabwe continues to violate the principles of the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments, including the Commonwealth's Harare principles of 1991. To date, the majority of violations of human rights appear to be sponsored, abetted, or condoned by ZANU senior officials and government officials around President Mugabe.

---

79 Sub-Committee on Human Rights and International Development, News Release, 28 February 2002, http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/SRID/PressReleases/SRIDPR-e.htm.

80 For a useful backgrounder on Zimbabwe, see BBC News at http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/1064589.stm and http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/1831470.stm.

> We are deeply troubled by continuing state-sponsored or state-condoned violence, harassment, and intimidation directed against members of the opposition parties and movements, as well as those suspected of supporting them, including representatives of civil society and the independent media. If anything, the situation has only worsened over the last several years.
>
> Repressive legislation, much of which was introduced around the flawed presidential election of March 2002, is now used to undermine freedom of opinion, expression, and association in Zimbabwe. The partisan application of these repressive laws has had a significant negative impact on freedom of association and expression.
>
> The Zimbabwean government's interference in the judiciary, including the intimidation of judges, threatens seriously to undermine its independence. The government has also circumvented unfavourable decisions of the courts and has publicly criticized the judiciary when such rulings are made.
>
> L'intervention du gouvernement zimbabwéen dans le fonctionnement de l'appareil judiciaire, notamment l'intimidation des juges, menace sérieusement de compromettre son indépendance. Le gouvernement s'est également soustrait aux décisions défavorables de tribunaux et a publiquement critiqué l'appareil judiciaire lorsque de telles décisions ont été rendues.[81]

Alex Neve of Amnesty International concurred with this assessment, noting four "main areas of concern" in his testimony: (i) "the political manipulation of food aid"; (ii) "arbitrary arrests, torture, and political killings," and a more general "upsurge in political violence"; (iii) attacks on human rights defenders and the independent media" with the help of a "web of repressive legislation" and through "harassment, death threats, attacks, and arbitrary arrests"; and (iv) "the erosion of the independence of the judiciary."[82]

According to the Canadian High Commissioner to Zimbabwe, John Schram,[83] the government continues to repress the opposition and the media (including foreign journalists), and intimidate the judiciary, through deportation of foreign journalists, arbitrary arrests, torture and even murder. The International Crisis Group has reported that "The Zimbabwe Human Rights Forum identified 1,061 cases of torture and 58 political murders in 2002. Most victims were MDC supporters. This has continued into 2003."[84]

There was also agreement among witnesses, as there is among international experts, that the government's mismanagement of the economy and its land redistribution scheme has thrown the agricultural sector, which once made the country self-sufficient in

---

81 *Evidence*, Meeting No. 3, 25 March 2003.

82 Ibid.

83 Ibid.

84 International Crisis Group, *Zimbabwe: Danger and Opportunity*, 10 March 2003, page 7, http://www.crisisweb.org/projects/africa/southernafrica/reports/A400915_10032003.pdf.

food and a major food exporter, into deep crisis and contributed significantly to the severe food crisis.[85] And corruption seems widespread among leading state and ZANU-PF officials, many of whom have benefited personally from land seizures and Zimbabwe's illegal exploitation of diamond resources in the Democratic Republic of the Congo.[86]

Famine and the Politics of Hunger

The growing food crisis in Zimbabwe was discussed by John Watson of CARE Canada in his testimony before the Sub-Committee:

> Pre-famine conditions are tightening their grip on Zimbabwe. Throughout Zimbabwe, once the breadbasket of southern Africa, thousands of families now can't grow enough food to survive. Farmers have little food to sell in the country's markets, and the price, for what food is available there, is soaring. Even the game and wild fruits that rural Zimbabweans rely on when other food is scarce are fast disappearing. Many families, as a result, have been forced to sell their livestock and other possessions to buy food. This is only a temporary solution.
>
> Severe hunger, even starvation, threatens millions of Zimbabweans, particularly the most vulnerable — children, the elderly, and pregnant and nursing women. Today, more than 7 million Zimbabweans — just over half the country's total population — require food aid.
>
> Drought, disruption in the agricultural sector, lack of foreign exchange, HIV/AIDS, and the government's land reform policies are to blame for the Zimbabwean food crisis. These lethal elements, alone and in combination, have destroyed crops and disrupted supply, leaving no part of Zimbabwe unaffected.[87]

While food aid has been coming into the country in significant amounts — according to Ernest Loevinsohn of CIDA, the response rate to the World Food Programme's appeal was at about 84% in March — government-run food programs are widely reported to have been used for political purposes, denying those associated with the opposition vital relief; and independent relief efforts and programs such as those run by CARE and the WFP operate in a political atmosphere that "is highly charged." Despite this, Mr. Watson of CARE Canada stressed that, as long as aid agencies can maintain their political impartiality and operate according to the criteria of need, "aid can

---

85 *Evidence*, Meeting No. 3, 25 March 2003; World Food Program, "Food Shortages in Zimbabwe: the Facts," http://www.wfp.org/newsroom/in_depth/Africa/sa_zimbabwe020705.htm; International Crisis Group, *Zimbabwe: Danger and Opportunity*, 10 March 2003, http://www.crisisweb.org/projects/africa/southernafrica/reports/A400915_10032003.pdf.

86 Ibid.; *Final report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo* (United Nations, 2002), http://www.natural-resources.org/minerals/law/docs/pdf/N0262179.pdf.

87 *Evidence*, Meeting No. 3, 25 March 2003.

be used very effectively even under repressive contexts."[88] And he urged the Sub-Committee:

> ... to appreciate that public funds from Canada are making a significant difference in the lives of the poor of Zimbabwe. Further, I urge this committee to see that desperately needed funds are not lifted out of Zimbabwe and other countries in southern Africa to pay for other more media-worthy activities — amongst them, the reconstruction of Iraq. The critically important and demonstrably effective programs now under way in Zimbabwe must be permitted to continue.[89]

The HIV/AIDS Pandemic, Malaria and Tuberculosis

The food crisis is having a devastating impact on the health of Zimbabwe's population, which is already ravaged by the HIV/AIDS pandemic, malaria and tuberculosis. Because good nutrition is often the only defence available to those infected with HIV against the onset of AIDS and related illnesses, widespread malnutrition is expected to further increase the death toll from AIDS.

According to UN estimates, one third (33.7%) of Zimbabwe's adult population was infected with HIV at the end of 2001. That is the second highest prevalence rate in sub-Saharan Africa and in the world. The total number of those infected was 2.3 million, of whom 1.2 million were women and 240,000 children. In 2001, 200,000 Zimbabweans died of AIDS, and there were 780,000 orphans. In addition to HIV/AIDS, malaria and tuberculosis are widespread and contribute to a health crisis of catastrophic proportions, which "is tearing Zimbabwean society apart."[90]

No sector of Zimbabwean society has escaped the dramatic consequences of this crisis: the labour force is shrinking, resulting in a smaller tax base and lower government revenues. At the same time, more and more people fall ill and require help and support in the form of subsistence and medical care, and many families are left without working-age members to provide for them. The health care sector cannot cope because many health workers have left the country or are themselves dying of AIDS. Agriculture, already thrown into crisis by bad government policies, cannot cope with droughts and other extreme weather conditions because many rural areas are devastated by HIV/AIDS and malaria.[91]

---

88 Ibid.

89 Ibid.

90 WFP, "HIV/Aids in Zimbabwe: Legacy of a Lost Generation," http://www.wfp.org/index.asp?section=2; UNDP, *Human Development Report 2002*, http://www.undp.org/hdr2002/; UNAIDS, WHO, *Epidemiological Fact Sheets — Zimbabwe*, 2002 Update, http://www.who.int/emc-hiv/fact_sheets/pdfs/Zimbabwe_EN.pdf; UN Relief and Recovery Unit, "Zimbabwe Humanitarian Situation Report 28 April 2003," http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/3a81e21068ec1871c1256633003c1c6f/0041eebb89ccf5f485256d17006147a8?OpenDocument.

91 Ibid.; *Evidence*, Meeting No. 3, 25 March 2003.

To summarize, the conjunction of the political, economic, food and health crises, which are linked and mutually reinforcing, have brought Zimbabwe to the brink of collapse. As a recent report from the International Crisis Group states:

> In the year since President Robert Mugabe's ruling ZANU-PF party stole the presidential election, Zimbabwe's economic and political crises have intensified to the point that state collapse, with extensive regional consequences, is an increasing prospect. A high-ranking South African official commented: "The signs are that Zimbabwe is getting close to the mortuary stage. State collapse is now the issue." The spokesperson for the South African Catholic Bishops Conference, Buti Thlagale, concurred: "There are deeply disturbing signs that Zimbabwe is on the brink of a total breakdown into civil war."[92]

The human costs of this crisis is already staggering, with hundreds of thousands dying each year of HIV/AIDS, malaria and tuberculosis, more expected to die of hunger, the vast majority of survivors living in poverty in a society torn apart by disease, hunger and political violence. "Even before this year's severe crop failure, 75% of the population were classified as poor; 42%, very poor"[93]; life expectancy is dropping and is now at 42.9 years; and the human development index for Zimbabwe has declined substantially since the mid-1980s.[94]

International Response

While the international response to Zimbabwe's food crisis has been reasonably good, as Ernest Loevinsohn of CIDA pointed out in his testimony, the same cannot be said for the international community's response to the worsening political crisis in general, and to the widespread human rights violations, the repression of the rule of law and democracy, and increasing use of political violence by the government of President Robert Mugabe. In a recent report, the International Crisis Group summarizes the international response and the consequences of inaction as follows:

> While the crisis deepens, the international response has become more divided. The Commonwealth's very purpose is being called into question. Though the principles upon which it is based are being flouted, leading members, South Africa and Nigeria, are arguing against all the evidence that Zimbabwe's suspension should be lifted because the situation has improved. The relevant regional and continental international organizations (SADC and the African Union respectively) have yet to engage meaningfully while South Africa and Nigeria set the tone. The European Union is rent by divisions, with France's invitation to Mugabe to participate in a pan-African summit in Paris having engendered a controversy that nearly put an end to the targeted sanctions regime that was established shortly

---

92 International Crisis Group, *Zimbabwe: Danger and Opportunity*, 10 March 2003, http://www.crisisweb.org/projects/africa/southernafrica/reports/A400915_10032003.pdf.

93 WFP, "Food Shortages in Zimbabwe: the Facts," http://www.wfp.org/newsroom/in_depth/Africa/sa_zimbabwe020705.htm.

94 UNDP, *Human Development Report 2002*, http://www.undp.org/hdr2002/.

> before Mugabe's re-election. The U.S. remains a weak actor, able to implement a promised asset freeze component in its own targeted sanctions regime only after nearly a year's delay because of internal mid-level policy disagreements. Western nations still need to break down suspicions.
>
> The international community's inaction deprives it of a chance to influence what increasingly appears to be the onset of a serious succession battle within President Mugabe's ruling Zimbabwe African National Union-Patriotic Front (ZANU-PF) party. Leading officials are engaged in bitter debates — and some clandestine diplomacy — about how to move beyond Mugabe. The tensions, which might well lead to a ZANU-PF break-up, are driven primarily by the accelerating erosion of the state and the economy, which threatens the viability of the spoils system from which the party leaders have benefited. They result partly, however, also from international pressure and isolation — as divided and inconsistent as these have been.
>
> Reducing international pressure on ZANU-PF now, just when it appears that there is some prospect the political situation inside Zimbabwe is moving, would be a great mistake, one that would only lower the chance that the change will be peaceful or positive. New efforts to coordinate both African and wider international efforts are called for, with a practical focus on restarting, ideally under new sponsorship, the negotiations between ZANU-PF and the Movement for Democratic Change (MDC) opposition that South Africa and Nigeria fitfully facilitated and then abandoned in the first half of 2002.[95]

The most recent efforts by the presidents of South Africa, Nigeria and Malawi, who visited Harare in early May, to set up negotiations between the government and the Movement for Democratic Change failed to achieve an agreement between the two sides.

The Government of Canada has been active in a number of areas to address the different political and humanitarian dimensions of the crisis. According to John McNee, DFAIT's Assistant Deputy Minister for Africa and the Middle East:

> the efforts of the Canadian government have really been in four different areas: one, to meet the immediate humanitarian crisis; two, to find practical, constructive ways to help strengthen and reinforce civil society on the ground, as my CIDA colleagues have described in some detail in terms of those programs; three, to work within the Commonwealth, with our African countries within the Commonwealth and other leaders, to try to find ways to influence developments in Zimbabwe; and four is the declaratory policy, the policy position of the Canadian government.

Canadian representatives have also been active in Zimbabwe, as High Commissioner John Schram explained in his testimony. For example, diplomatic staff from the High Commission in Harare have actively monitored the human rights situation, including by observing demonstrations, meeting with civil society leaders and attending

---

[95] International Crisis Group, *Zimbabwe: Danger and Opportunity*, 10 March 2003, http://www.crisisweb.org/projects/africa/southernafrica/reports/A400915_10032003.pdf, page i.

politically motivated trials of opposition leaders. Such activities serve not only to gather information on the ground, but to show a Canadian presence.[96]

Canada has also been active with development assistance and humanitarian aid. According to Ernest Loevinsohn, Director General, Program Against Hunger, Malnutrition and Disease, at CIDA:

> In terms of Canada's response, over the past year CIDA has provided over $14.2 million through multilateral and non-governmental channels. Our response included $11 million for food and nutrition through such partners as the Canadian Foodgrains Bank and the United Nations World Food Program. We've also put in a further $3.2 million to support agricultural recovery, health, water, and sanitation. Overall, we're the sixth-largest donor to the World Food Program emergency operation in Zimbabwe, which is far higher than our overall rank as an aid donor.[97]

And "Canada has had a development program in Zimbabwe since 1961," as Mr. Michel Lemelin, Regional Director of the Southern Africa Program in CIDA's Africa and Middle East Branch noted:

> The current CIDA bilateral program in Zimbabwe is comprised of six operational projects. Four of these projects are responsive funds, through which civil society organizations can apply to receive financial support for their own initiatives: one focussing on gender equality; one on environment and food security; one on human rights, democracy and good governance; and the Canada Fund for Local Initiatives, better known as the little embassy fund.[98]

Mr. Lemelin also noted that "there are more than 20 Canadian non-governmental organizations active in Zimbabwe which benefit from funding provided by CIDA's Canadian Partnership Branch."[99]

Recommendations

4.1 In light of the urgent humanitarian crisis in Zimbabwe, the Sub-Committee believes that the current relief effort must continue. The government should increase the resources available to the Canada Fund for supporting humanitarian needs and human rights in Zimbabwe and monitor humanitarian aid delivery closely — including, for example, food aid and medication — to ensure that it reaches those most in need of assistance and that it is not abused for political ends.

---

96 *Evidence*, Meeting No. 03, 25 March 2003.

97 Ibid.

98 Ibid.

99 Ibid.

4.2 The Sub-Committee agrees with Mr. Loevinsohn's assessment that "the health sector ... has ... been undersupported" in Zimbabwe and that "a massive international effort" is needed to address the urgent health crisis caused by the conjunction of the HIV/AIDS pandemic, malaria, tuberculosis and widespread malnutrition.

4.3 In light of the deteriorating political and human rights situation in Zimbabwe, the Sub-Committee calls on the government to intensify its efforts at all levels to bring about a peaceful resolution of the crisis. It urges the government to:

(i) increase and maintain consistent diplomatic and public pressure on the government of Robert Mugabe, including by continuing existing administrative actions announced over the past two years, and by working towards the creation of a special international tribunal to prosecute those responsible for the most serious human rights abuses;

(ii) increase the monitoring of the situation on the ground through its High Commission;

(iii) strongly encourage other African leaders, especially the presidents of Nigeria and South Africa, to show unwavering commitment to human rights, democracy and good governance in their dealings with President Mugabe's government, and to push for the creation of inter-party negotiations aimed at resolving the current crisis;

(iv) intensify efforts within the Commonwealth to find a unified position aimed at bringing about a peaceful resolution of the crisis (this could include a new fact-finding mission of the Commonwealth Ministerial Action Group and should include Zimbabwe's suspension from the Commonwealth pending a resolution of the current crisis);

(v) work with other like-minded African nations towards finding a peaceful resolution to the current crisis; and

(vi) **consider freezing the personal assets and reinforcing the travel restriction on Mr. Mugabe and others responsible for the most serious human rights abuses.**

4.4 At the same, the Government of Canada must prepare to assist the government of Zimbabwe quickly, when the current situation is resolved, by providing assistance in areas such as equitable land reform, public and private sector capacity-building, training of police and judiciary, rebuilding the health and agriculture sectors, and strengthening civil society organizations.

5. Armed Conflicts

Throughout the hearings, witnesses pointed out that one of the major causes of humanitarian disasters on the continent and one of the greatest impediments to development in sub-Saharan Africa is armed conflict. According to the Stockholm International Peace Research Institute, Africa has experienced the largest number of armed conflicts of any region since the end of the Cold War.[100] In its *Armed Conflicts Report 2002*, Project Ploughshares lists 14 major armed conflicts in Africa for 2001.[101]

In their testimony before the Sub-Committee, DFAIT and CIDA officials painted a disturbing picture of the prevalence and effects of armed conflicts on the continent. According to Anne-Marie Bourcier, Director General of the Africa Bureau at DFAIT:

> Conflicts in Africa have killed, injured and displaced more civilians than in any other region of the world. Indeed, combatants have sought to cause civilian casualties as deliberate war aim. The indirect — but equally serious — effects on civilians include death, spread of disease and destruction of health, agriculture and education systems.[102]

And Jean-Marc Métivier, CIDA's Vice-President of the Multilateral Programs Branch, noted that

> Since the beginning of the 1980s, no fewer than 28 of Africa's 50 countries have been at war. The region stands out from other developing regions by the sheer number of conflicts and the massive impact on lives and livelihoods. This impact includes massive population displacement with 13.5 million internally displaced

---

100 Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2002 Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press, 2002).

101 http://www.ploughshares.ca/content/ACR/ACR00/ACR00.html.

102 *Evidence*, Meeting No. 5, 8 April 2003.

> persons, and 3.6 million refugees, the majority of whom are women and children.[103]

The humanitarian consequences of armed conflicts have been disastrous, then, as is evidenced by the number and magnitude of the humanitarian crises that are caused by them. For example, as noted earlier in our discussion of the current food crises, the World Food Programme lists armed conflict as the primary cause of one third of the exceptional food shortages experienced this year in sub-Saharan Africa, and it is a significant contributing factor to several other food emergencies. Armed conflicts have also contributed to the spread of and exacerbated health epidemics, including HIV/AIDS, malaria and tuberculosis. The result is that a considerable portion of the world's resources that are devoted to development assistance and humanitarian aid are spent on addressing humanitarian crises created by armed conflicts. In the Canadian case, as CIDA noted in a written response to questions raised by members of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade:

> Historically and indeed, at present, when conflict is not prevented and countries are in crisis, CIDA's first response is to address humanitarian needs. This is a pressing and expensive imperative. In fact, humanitarian spending is over $100 million annually, mostly in response to crises related to conflict (over 80%) rather than to natural disasters. ... Figures for humanitarian needs and food aid can quickly dwarf regular bilateral spending.[104]

In addition to their disastrous consequences for the people of sub-Saharan Africa, armed conflicts, because of their number, extent and intensity, have also had a profound impact on social and economic development on the continent. According to Mr. Métivier of CIDA:

> Armed conflict has also stunted and reversed Africa's socio-economic development, contributing to alarming levels of poverty. It is no coincidence that the world's conflict-affected countries are most often the poorest.[105]

Andrew Mack recently made a similar argument about the relationship between armed conflicts and economic development in his testimony before the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade:

> When your GDP [per capita] goes up from [US] $250 to $600, ... from a very poor country to a still-very-poor country, but somewhat less poor, the risk of violence, the risk of being involved in a civil war in the next five years, halves. When you go from $600 to $1,200, it halves again. By the time you've reached $5,000, the risk has been reduced by 32 times. The implication of this is that development is the

---

103 Ibid.

104 Additional information provided by the Honourable Susan Whelan, Minister for International Cooperation, in response to questions raised by members of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade during this testimony.

105 Ibid.

> best form of conflict prevention, but we know that the two are intimately linked. You can't have development without security, and you can't have security without development.[106]

Witnesses noted that the current armed conflicts in sub-Saharan Africa and the resulting humanitarian crises and political problems "are deep, wide and complex" and that "successful resolution will not be easy, nor come overnight."[107] According to Mr. Métivier of CIDA:

> The roots of these conflicts are complex but include socio-economic inequality between groups, poor governance, and competition over scarce or highly-valued resources such as diamonds and oil. They are fuelled by a proliferation of small arms. They increasingly take on regional dimensions.[108]

And in some cases, as Andrew Mack pointed out, "people just don't know what to do ... . The Democratic Republic of the Congo, nobody knows what to do. They're just too hard. It's very depressing."[109] At the same time, recent developments in several cases — for example Angola, Sierra Leone, Eritrea and Ethiopia — are cause for cautious optimism and suggest that Canada and the international community can help resolve and prevent conflicts in sub-Saharan Africa, provided the international community is willing to devote its attention to continent, put aside particular interests, and commit the necessary resources to diplomacy, defence and development.

Canada has already made an important contribution to the rethinking of the international community's role in dealing with armed conflicts and humanitarian crises. In 2000, the government set up the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), which prepared a report entitled *The Responsibility to Protect*, presented to the United Nations in December 2001. The report established basic principles governing the relationship between state sovereignty and the legitimacy of foreign intervention:

A. State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.

---

106 *Evidence*, SCFAIT Meeting No. 31, 10 April 2003.

107 Anne-Marie Bourcier, Director General of the Africa Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade, *Evidence*, Meeting No. 5, 8 April 2003.

108 Ibid.

109 *Evidence*, SCFAIT, Meeting No. 31, 10 April 2003.

B. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.

And it outlined three elements of the responsibility to protect:

A. The responsibility to prevent: to address both the root causes and direct causes of internal conflict and other man-made crises putting populations at risk.

B. The responsibility to react: to respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures like sanctions and international prosecution, and in extreme cases military intervention.

C. The responsibility to rebuild: to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert.

The ICISS's report, therefore, provides an important starting point for the development of a new approach to dealing with the kinds of crises and armed conflicts that are now ravaging sub-Saharan Africa, including the Democratic Republic of the Congo.[110]

The Sub-Committee wants to draw attention also to the work CIDA and other government departments have done in recent years to address the problem of armed conflict in a comprehensive approach involving the "3 Ds" of Canadian foreign policy — diplomacy, defence and development. In responding to questions raised by members of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade during her testimony on March 20, 2003, the Honourable Susan Whelan, Minister of International Cooperation, provided a document drafted by CIDA which explains what the government is doing to deal with and prevent conflicts:

- In conflict and post-conflict situations, its main activities include providing humanitarian aid; assisting in conflict transition and stabilization through diplomacy (e.g. ceasefire agreements), defence (e.g. peacekeeping) and development programs; and three special programs targeted at specific post-conflict needs (the demining program funded by the five-year $100-million Canadian Landmine Fund, the Special Advisor on War-Affected Children, and the Canadian Policing Arrangement, "an interdepartmental arrangement whereby

---

110 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, 2001, http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp.

CIDA, DFAIT and the Solicitor General manage the participation of civilian police in multilateral peace support operations."

- Conflict prevention: CIDA is increasingly focusing on conflict prevention and is currently "working towards mainstreaming or better integrating conflict prevention and peacebuilding into [its] development cooperation policies and programming." "Extensive investments have been made in good governance and long-term democratic development initiatives." And "DFAIT, CIDA and the Department of National Defence increasingly collaborate on peacebuilding and conflict prevention issues, particularly in the context of the Peacebuilding Initiative. CIDA is also working with the Office of the Solicitor General, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), and the Department of Justice on a number of judicial and police-related activities ... ."[111]

CIDA acknowledges that, while it "is headed in the right direction, ... it will need to focus more on the root causes of conflict in designing its aid programming through all channels." The document concludes:

> The continued occurrence of complex emergencies since the end of the Cold War creates a demand from OECD countries for types of intervention that involve an increasing number of actors: armed forces in peacemaking, then peacebuilding, roles; police forces; experts from the judiciary sector; and, of course, disaster relief personnel and development experts. Canada, for its part, has tried to coordinate its inputs through an *ad hoc* approach. The creation of a mechanism to deal more systematically with the Canadian contribution in such circumstances is deemed necessary by a number of senior officials and would have an impact on the use of ODA in these crises. To this end, CIDA's Executive Committee met on April 1st, 2003, to consider the security-development nexus and how to best approach programming in fragile states.[112]

The Sub-Committee commends CIDA for these efforts and believes that another area where the government can do more is with regard to CIDA's general preparedness to respond to humanitarian crises. The President of CARE Canada, John Watson, emphasized the importance of improving CIDA's capacity to respond to humanitarian crises in post-conflict situations in his testimony on the Iraq crisis before the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade in February 2003:

> We have all been concentrating on the military and the preparedness of the Canadian Forces for deployment overseas. ... in the case of the humanitarian side, preparedness is equally important, and there are no resources for a preparedness among Canadian humanitarian agencies for catastrophes like this. We were thrown on the generosity of independent donors .... Our first activities in Afghanistan were entirely driven by private sources post-war. Also, we've had good support from CIDA for ongoing programming. This again increases the problems

---

111 Additional information provided by the Honourable Susan Whelan, Minister for International Cooperation, in response to questions raised by members of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade during this testimony.

112 Ibid.

> when we deal with a specific crisis. In other words, if there is no general funding available for humanitarian preparedness, even to go for funding for a context like Iraq, in some eyes, puts us in a position of no longer being neutral, because we're assuming that there will be a war. Generic funding for preparedness will allow us to do something without having to deal with that issue. It would also lessen dependence on the military in the earlier stages of humanitarian relief efforts in a post-war context.[113]

Illegal Exploitation of Natural Resources

The Sub-Committee is very concerned about the contribution of the illegal exploitation of natural resources to the causes, extent and intensity of armed conflicts in sub-Saharan Africa. Of particular importance in this context has been the role oil and diamonds have played in some of the most serious conflicts on the continent. With regard to diamonds, Partnership Africa Canada notes:

> Diamonds are central to the economy of conflicts in several countries in Africa, fuelling the conflicts and motivating those who benefit from the continuation of war. Until the diamond-producing areas and the diamond trade are brought under the control of legitimate authorities and managed both responsibly and legally, there can be no sustainable peace or improvement to the human security and living standard of the populations in the affected areas. [114]

While efforts to control the trade in so-called "conflict diamonds" have been successful in some areas, struggle for control over diamonds and other raw materials continues to fuel armed conflicts and political violence in several parts of sub-Saharan Africa, including in the Democratic Republic of the Congo (see below) and the Sudan.

Recommendation

5.1 The Sub-Committee believes that more must be done to address the problem of the illegal exploitation of natural resources in sub-Saharan Africa, and to examine and deal with corporate complicity in the illegal exploitation of raw materials. It calls on the government to use all possible legal and other means to hold Canadian companies to internationally agreed-upon standards of corporate conduct, as they have been defined, for example, in the nine principles of the UN Global Compact on corporate responsibility[115] and in the OECD

---

113 *Evidence*, SCFAIT Meeting No. 20, 20 February 2003.

114 http://partnershipafricacanada.org/hsdp/index.html.

115 http://www.unglobalcompact.org/Portal/.

Guidelines for Multinational Enterprises,[116] **which have been endorsed by the government.**[117]

The Democratic Republic of the Congo

> The war in the Democratic Republic of the Congo [is] the most serious political and humanitarian crisis in Africa.
>
> Denis Paradis, Secretary of State for Africa[118]

> This is the most deadly war ever documented in Africa, indeed the highest war death toll documented in the world since World War II.
>
> International Rescue Committee[119]

> There is an urgent need to demonstrate that the lives of Congolese are as important as the lives of Iraqis or any other life on this planet.
>
> Sergio Vieira de Mello, UN Commissioner for Human Rights[120]

The ongoing crisis in the Democratic Republic of the Congo (DR Congo, formerly Zaire) illustrates the disastrous humanitarian consequences of armed conflict perhaps more than any other. The current war began in the mid-1990s. It is closely linked with previous and ongoing conflicts in neighbouring countries and has involved military forces from six of them. It has been driven, if not caused, by the illegal exploitation of diamonds and other natural resources. It has produced a humanitarian catastrophe that has killed over three million civilians, and continues to get worse. And it has produced an environment of ethnic tensions in which the prospects of genocide are very real.

As the Secretary of State for Africa, the Honourable Denis Paradis, explained in his testimony, the current conflict has involved 13 major fighting forces: "six foreign armies ...; two large rebel armies; government forces; two armies of *genocidaires*; and several small rebel and nationalist groups." It occurred in a region that had seen several of the worst armed conflicts on the continent, many of them long-lasting, all with strong Congolese connections, almost all "occurring partly on Congolese territory with Congolese participants," and all with devastating humanitarian consequences. And it

---

116 http://www.oecd.org/pdf/M000015000/M00015419.pdf.

117 Department of Foreign Affairs and International Trade, "Canada Endorses Improved OECD Guidelines for Multinational Enterprises," Press Release No. 164, 27 June 2000, http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/103521.htm.

118 *Evidence*, Meeting No. 7, 6 May 2003.

119 http://www.theirc.org/DRCongo/.

120 Quoted in *The Leader-Post*, 17 May 2003.

began shortly after one of the worst atrocities in human history, the Rwandan genocide, and the movement of more then a million Hutu refugees and thousands of perpetrators of the genocide into what was then Zaire, following the victory of the Tutsi-led Rwandese Patriotic Front over the Rwandese army.[121]

The government's account and assessment of the war in the DR Congo was communicated to the Sub-Committee in the testimonies of the Secretary of State for Africa, the Honourable Denis Paradis; Canada's Special Envoy for the Congo and the Great Lakes Region, Mr. Marc-André Brault, and Robert Peck of DFAIT.[122] Detailed reports and updates on the crisis are available from a number of organizations, including the United Nations[123] and the International Crisis Group (ICG).[124] According to Dr François Grignon of the International Crisis Group:

> The war has contributed to the complete collapse of state authority across the DRC, the destruction of economic infrastructure and generated predatory behaviour from the occupying armies and factions as well as from regional and international corporations. The violence committed by multiple armed factions, and the generalized communal division and hostility, have encouraged the emergence of warlords and of illegal trade networks of diamonds, minerals, and arms, as documented by the UN panel reports on the illegal exploitation of DRC natural resources. The regional war has also aggravated several local sub-conflicts, particularly in Eastern Congo, leading to destruction of local authority, interethnic killings, the fragmentation of rebel groups and new tensions between occupying forces, Rwanda and Uganda.[125]

The humanitarian catastrophe was described to the Sub-Committee by DFAIT and CIDA officials:

> ... in the Democratic Republic of Congo, despite tentative steps to peace, the UN estimates that 16 million people have critical humanitarian needs. Over 3 million people have died from malnutrition and disease over 2 ½ years in Eastern DRC. The child mortality rate is the 9th worst in the world and infant mortality is 50% higher than the African average.[126]

By some estimates, as many as half of all children in the worst hit areas die before they reach the age of two years.

---

121 *Evidence*, Meeting No. 7, 6 May 2003; Project Ploughshares, *Armed Conflicts Report 2002*, http://www.ploughshares.ca/content/ACR/ACR00/ACR00.html.

122 *Evidence*, Meeting No. 7, 6 May 2003.

123 United Nations news and press releases about the DR Congo are available at http://www.un.org/esa/africa/africanews.htm and at http://www.irinnews.org/.

124 http://www.crisisweb.org/projects/reports.cfm?keyid=2.

125 "Conditions in the Congo," Statement of Dr. Francois Grignon, Congressional Testimony by Federal Document Clearing House, Committee on House International Relations Sub-Committee on Africa, http://www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=938.

126 *Evidence*, Meeting No. 5, 8 April 2003.

This situation is compounded by the lack of basic infrastructure and information, which would allow aid agencies to properly assess and respond to the most urgent needs of the civilian population. According to Mr. Louis-Robert Daigle of DFAIT, there is:

> ... no infrastructure, very little infrastructure. The very little infrastructure there was collapsed. The problem was compounded by the war, which is true. There have been many victims of the war, but not necessarily direct victims of the war because this is not a classic, conventional war that you see in Africa. What you've seen is people suffering, dying, because of no food aid coming in, no medicine coming in because there's no way to deliver the goods in those regions where there are no roads.[127]

In addition, fighting between ethnic groups continues in several parts of the country. There have been massacres of civilians, and the situation in the northeastern DR Congo around the town of Bunia continues to deteriorate rapidly, as a result of intense fighting between Lendu and Hema militia. The United Nations has warned repeatedly that fighting could quickly escalate into genocide in this region, where "whole villages ... [are] slaughtering each other" and thousands have been forced to flee, many seeking shelter in a UN compound.[128]

Aid workers and UN observers face serious risks from the ongoing violence. On May 11, ethnic militia in the northeastern town of Bunia killed two volunteers from the Red Cross Society; "both were wearing vests that clearly identified them as Red Cross personnel."[129] And 2 soldiers serving with the 700-strong UN mission in the same region were "savagely killed" after going missing on May 13.[130]

According to a UN news report quoting Canadian Carolyn McAskie, the UN Deputy Emergency Relief Coordinator:

> The dire security situation — where a "rather nasty cocktail" of rebel groups and dissatisfaction with local authorities was playing on ethnic hatreds — meant that relief agencies were "down to the minimum in terms of providing the most basic human needs" such as plastic sheeting for shelter and high-protein biscuits.
>
> Ms. McAskie noted there were just eight humanitarian personnel on the ground right now — including a surgeon, nutrition specialist, and water and sanitation expert — doing what they could. Despite the evacuations, she and others,

---

127 Ibid.

128 "As fighting continues in Bunia, DR of Congo, UN fears humanitarian catastrophe," http://www.un.org/esa/africa/UNNews_Africa/fears.htm; "UN rights chief 'gravely concerned' at reports of killings, ethnic violence in DR of Congo," http://www.un.org/esa/africa/UNNews_Africa/ethnic.htm; "Violence continues in northeast DR of Congo as rebels vie for Bunia — UN," http://www.un.org/esa/africa/UNNews_Africa/continues.htm.

129 "DRC: Red Cross 'deeply shocked' by deaths of two volunteers," Integrated Regional Information Networks (IRIN) News, 16 May 2003, http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=34153&SelectRegion=Great_Lakes&SelectCountry=DRC.

130 BBC News, "'Savage killing' of UN observers," 19 May 2003, http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3039239.stm.

> including the UN Children's Fund (UNICEF), were trying to keep a core group in place. Other teams and supplies were on standby, but needed a more secure environment in which to operate. Supplies were being moved up from Goma, but incoming flights tended to be sporadic. The first priority was to find a way to stop the fighting.[131]

The Sub-Committee is deeply troubled by the ongoing violence in the country, especially in the northeastern region around the town of Bunia, where there are very real prospects of ethnic tensions and fighting escalating into genocide.

The Sub-Committee believes that continued tensions, the humanitarian catastrophe and the risk of genocide are in part the product of the failure of the international community to make a serious and sustained effort to resolve the issues behind the current conflicts and to put aside its differences over how to deal with this crisis. Once again, a major crisis in sub-Saharan Africa is being allowed to escalate into a humanitarian catastrophe.

While the international community must clearly deal with other urgent issues, in particular the ongoing crisis in the Middle East, the wars in Iraq and Afghanistan and their aftermath, and the fight against terrorism, it must give equal attention to resolving the conflicts that have ravaged the DR Congo and other countries in the region and to addressing the urgent humanitarian needs of its civilian population. This cannot be done without a significant military presence in the country to create a more secure environment for the political transition and for humanitarian relief.

The Sub-Committee is encouraged by recent developments that have made a political resolution of at least significant parts of the conflict possible. It commends the government for its role in bringing about the negotiated settlement that has led to the proclamation of a new constitution and the formation of a transitional government in Kinshasa.

Recommendations

5.2 The Sub-Committee urges the government to seriously consider contributing a significant contingent of troops and police to the new United Nations security force in the Democratic Republic of the Congo, where Canada's expertise in peacekeeping and post-conflict rebuilding and our good reputation in the region would allow us to make a substantial contribution to resolving this crisis. The Sub-Committee understands that this may have implications for Canada's involvement in other multilateral

---

131 "As fighting continues in Bunia, DR of Congo, UN fears humanitarian catastrophe," http://www.un.org/esa/africa/UNNews_Africa/fears.htm.

efforts, but believes that the urgency and magnitude of this humanitarian crisis must make it a priority for the government.

5.3 The Sub-Committee calls on the government to intensify its efforts to reach agreement in the United Nations and through other multilateral channels to act immediately and forcefully to bring an end to the fighting in the Democratic Republic of the Congo, to start a massive humanitarian relief effort and to commit the international community to play its part achieving long-term stability and development in the region.

The Illegal Exploitation of Natural Resources in the Democratic Republic of the Congo

The Sub-Committee is also deeply concerned about the plundering of the natural resources of the Democratic Republic of the Congo by several conflict parties and the role of illegal resource exploitation in fuelling the conflict. Members raised these issues repeatedly with witnesses, including the Secretary of State for Africa and government officials. Marc-André Brault, Special Envoy for the Congo and the Great Lakes Region (DFAIT) drew the Sub-Committee's attention to "an excellent report" on the illegal exportation of natural resources in the Congo, which was prepared for the United Nations by a panel of experts and submitted to the UN Security Council on October 16, 2002.[132] The panel included Canadian Dr. Jim Freedman.

The *Final Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo* (United Nations, 2002), which is available on the UN's Web site,[133] argues that:

> 12. The regional conflict that drew the armies of seven African States into the Democratic Republic of the Congo has diminished in intensity, but the overlapping microconflicts that it provoked continue. These conflicts are fought over minerals, farm produce, land and even tax revenues. Criminal groups linked to the armies of Rwanda, Uganda and Zimbabwe and the Government of the Democratic Republic of the Congo have benefited from the microconflicts. Those groups will not disband voluntarily even as the foreign military forces continue their withdrawals. They have built up a self-financing war economy centred on mineral exploitation.
>
> 13. Facilitated by South Africa and Angola, the Pretoria and Luanda Agreements have prompted the recent troop withdrawals from the eastern Democratic Republic of the Congo. Welcome as they may be, these withdrawals are unlikely to alter the determination of Rwanda and Zimbabwe, and Ugandan individuals, to exercise economic control over portions of the Democratic Republic of the Congo. The departure of their forces will do little to reduce economic control, or the means of achieving it, since the use of national armies is only one among many means for

---

132 *Evidence*, Meeting No. 7, 6 May 2003.

133 http://www.natural-resources.org/minerals/law/docs/pdf/N0262179.pdf.

exercising it. All three countries have anticipated the day when pressure from the international community would make it impossible to maintain large forces in the Democratic Republic of the Congo. The Governments of Rwanda and Zimbabwe, as well as powerful individuals in Uganda, have adopted other strategies for maintaining the mechanisms for revenue generation, many of which involve criminal activities, once their troops have departed.

...

19. ... local militias and local politicians have supplemented the role that State armies previously played in ensuring access to and control of valuable resources and diverting State revenue. The looting that was previously conducted by the armies themselves has been replaced with organized systems of embezzlement, tax fraud, extortion, the use of stock options as kickbacks and diversion of State funds conducted by groups that closely resemble criminal organizations.

20. Such activities have become increasingly prominent in the techniques of exploitation in the Democratic Republic of the Congo. The Panel has identified three distinct groups engaged in activities in three different areas and refers to them as elite networks. These elite networks have control over a range of commercial activities involving the exploitation of natural resources, diversion of taxes and other revenue generation activities in the three separate areas controlled by the Government of the Democratic Republic of the Congo, Rwanda and Uganda, respectively.

21. The Panel has identified the following elements that are common to all of the elite networks and that are essential to understanding the nature of the exploitation carried out by these networks in the Democratic Republic of the Congo:

- The networks consist of a small core of political and military elites and business persons and, in the case of the occupied areas, selected rebel leaders and administrators. Some members of the elite networks occupy key positions in their respective Governments or rebel groups.

- Members of these networks cooperate to generate revenue and, in the case of Rwanda, institutional financial gain.

- The elite networks ensure the viability of their economic activities through control over the military and other security forces that they use to intimidate, threaten violence or carry out selected acts of violence.

- The networks monopolize production, commerce and fiscal functions.

- The elite networks maintain the facade of rebel administrations in the occupied areas to generate public revenues that they then divert into the networks, thereby depleting the public treasury.

- The elite networks derive financial benefit through a variety of criminal activities including theft, embezzlement and diversion of "public" funds, undervaluation of goods, smuggling, false invoicing, non-payment of taxes, kickbacks to public officials and bribery.

- The elite networks form business companies or joint ventures that are fronts through which members of the networks carry on their respective commercial activities.

- The elite networks draw support for their economic activities through the networks and "services" (air transport, illegal arms dealing and transactions involving the natural resources of the Democratic Republic of the Congo) of organized or transnational criminal groups. (p. 5-7)

The Panel identified transit and end-use countries and a number of groups, individuals and companies that are involved in or benefit from the illegal exploitation of natural resources in the DR Congo. In its conclusion, the Panel argued that:

> 155. An embargo or a moratorium banning the export of raw materials originating in the Democratic Republic of the Congo does not seem to be a viable means of helping to improve the situation of the country's Government, citizens or natural environment. Massive technical and financial assistance for the population would be required to offset the humanitarian impact of such restrictive measures....
>
> 156. Restrictive measures nevertheless need to be taken vis-à-vis the role of companies and individuals involved in arms supply and resource plundering. The international and multinational dimension of these illegal activities is very important. Ethical and transparent business practices are needed to combat these illegal activities.
>
> 157. The establishment of a transitional government in Kinshasa should be accompanied by four elements, namely, the disarmament of all rebel groups in the Democratic Republic of the Congo; phased withdrawal of foreign troops; measures to drastically curb the illegal exploitation and encourage legal exploitation; and the application of serious leverage through multilateral pressures and incentives. (p. 29)

The report includes three annexes: the first lists "Companies on which the Panel recommends the placing of financial restrictions," the second "Persons for whom the Panel recommends a travel ban and financial restrictions," and the third "Business enterprises considered by the Panel to be in violation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises." Annex III includes several Canadian companies.

While Marc-André Brault, Special Envoy for the Congo and the Great Lakes Region, stated that this was an "excellent report" in his testimony before the Sub-Committee, he also raised some concerns about Annex III, suggesting that the Panel has drawn some of its conclusion about the involvement of certain companies based on insufficient information and without giving them "a fair chance to defend themselves."[134] He noted that the panel has been asked to revisit some of these issues and is expected to report to the Security Council later this year.

---

[134] *Evidence*, Meeting No. 7, 6 May 2003.

Recommendations

5.4 The Sub-Committee commends the UN Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo for its work. It urges the Panel to complete its work on corporate complicity in the plundering of the country's natural wealth. The Sub-Committee calls on the government to

(i) follow up on any claims made by the Panel that specific Canadian companies have engaged in conduct that violates the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, by conducting its own investigations and taking action where warranted;

(ii) consider seriously implementing unilaterally — where possible — the recommendations made by the Panel with regard to "Persons for whom the Panel recommends a travel ban and financial restrictions"; and

(iii) help develop multilateral mechanisms, through the OECD and the United Nations, to provide greater incentives for companies to comply with agreed-upon standards of politically, socially and environmentally responsible corporate conduct.

PART III — CONCLUSION

The urgent humanitarian crises in sub-Saharan Africa and the underlying obstacles to their resolution and to development, discussed in this report, can seem overwhelming and may suggest a bleak future for many parts of the continent, with little hope for significant progress towards achieving the Millennium Development Goals. But we should not lose sight of the continent's enormous human capacity and potential, and its natural wealth. As Stephen Lewis noted in his testimony before the Sub-Committee:

> The tremendous resilience in Africa is something I hope the committee recognizes. This is a continent where there is tremendous knowledge, resilience, and solidarity at the community and family level, particularly amongst the women. ... It should never be depreciated. It's an enormous strength of Africa. ... The resilience and capacity at the community level is something to behold.[135]

Therefore, the questions are: What can be done to resolve the urgent humanitarian crises and address the underlying causes of widespread poverty, weak and undemocratic states, political violence and armed conflict, environmental degradation, and the plundering of the continent's vast resources? And what can Canada do?

While all witnesses stressed that the urgent humanitarian crises in sub-Saharan Africa require immediate action, they also agreed that we must not lose sight of longer term development issues. As one CIDA official noted in his testimony to the Sub-Committee, "when we're talking about humanitarian assistance, we're talking of failed development. If development worked we would not need to have humanitarian assistance. That's an important starting point."[136]

The current crises are an opportunity to tackle some of the longer term problems and change the path of Sub-Saharan Africa towards sustained and sustainable development that benefits the continent's people, precisely because these crises threaten the continent's future as never before. Despite its shortcomings, the New Partnership for Africa's Development, which was designed and is being implemented by African leaders, can be a central vehicle for bringing about real change in sub-Saharan Africa. For this to happen, however, two conditions must be met: African leaders must follow through on their commitment to human rights, democracy and good governance, and pursue development strategies that benefit all; and the international community must do its utmost to support a NEPAD aimed at achieving sustainable development by ensuring that international trade, economic and financial policies do not contradict this strategy, by providing adequate funding, and by putting national interests and differences among rich countries aside, which have in the past encouraged disunity and even conflict in sub-Saharan Africa, and which have proven to be an obstacle to timely and adequate

---

135 *Evidence*, Meeting No. 4, 1 April 2003.

136 *Evidence*, Meeting No. 5, 8 April 2003.

responses from the international community to urgent humanitarian crises and conflicts in the region.

The Sub-Committee believes that what is needed is a concerted, sufficiently funded effort by the international community — including Canada — and African leaders and regional organizations aimed at addressing both the immediate needs of the continent's people and at overcoming the obstacles to long-term development. This effort must ensure a high degree of coordination between partners and much greater coherence of policies and international policy regimes which affect developing countries in general and sub-Saharan Africa in particular, with the goal of achieving genuine development for all Africans.

The Sub-Committee notes that there is a broad international consensus about the primary development goals — including resolving the health crisis, achieving socially and environmental sustainability, and fostering the development of political systems that are based on the principles of good governance, respect for human rights, and democracy. This consensus is reflected in several international declarations and has been promoted by the UN, the OECD, the NEPAD and La Francophonie.

The Sub-Committee strongly believes that Canada has the knowledge, experience and credibility in Africa and the international community to play a leading role in resolving the urgent humanitarian crises in Sub-Saharan Africa and in overcoming obstacles to long-term development. But to be able to do so, the government must greatly increase its capacity to develop and implement foreign policy. That means the government must make sub-Saharan Africa an even greater priority in its foreign policy; it must put the urgently needed resources into each of the three dimensions of Canadian foreign policy — diplomacy, defence and development; and it must develop an integrated, overall policy towards sub-Saharan Africa and greatly increase the "coherence in Canada's policies that affect our developing partners," as outlined, for example, in CIDA's policy on aid effectiveness.[137]

The Sub-Committee also notes that several witnesses from CIDA and DFAIT and a number of current and former government representatives have in recent months acknowledged the negative impact of the budget cuts of the 1990s, which disproportionately affected Canada's foreign, defence and development policy, on Canada's capacity in these areas, including on our country's ability to participate in and lead humanitarian interventions.

---

[137] CIDA. "Canada Strengthens foreign aid program." News Release 2002-52, September 24, 2002. http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/852562900065549d85256228006b10c0/3d8bc7f60e32537385256c3e004587b2?OpenDocument. CIDA's policy on aid effectiveness was discussed in detail by Minister Whelan and members of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade on 20 March 2003 (*Evidence*, SCFAIT, Meeting No. 24).

Recommendations

6.1 The Sub-Committee urges the government to immediately increase its contributions to ongoing relief efforts in response to the urgent humanitarian crises in sub-Saharan Africa.

6.2 Resolving the urgent humanitarian crises in sub-Saharan Africa and overcoming obstacles to long-term development both require a more integrated approach to foreign policy, where diplomacy, defence and development are closely linked. The Sub-Committee calls on the government to intensify its efforts in this area, for example along the lines of current work at CIDA on the security-development nexus.

6.3 Such policy changes alone, however, cannot succeed in meeting the needs of sub-Saharan Africa or in allowing Canada to play a much greater role in long-term development without adequate resources. The Sub-Committee calls on the government to further increase and sustain the amount spent on all the major elements of Canadian foreign policy programs, including diplomacy, defence and development assistance. The Sub-Committee notes the concern expressed regarding resources devoted to diplomacy.

6.4 The Sub-Committee welcomes both the clearer focus of Canadian development assistance and the government's commitment to double its aid budget by 2010. However, the Sub-Committee notes the estimate of the Canadian Council for International Cooperation that the planned increases will not permit Canada to achieve the UN's target for official development assistance (ODA) of 0.7% of GNP until 2040, 25 years after many of the UN Millennium Development Goals are to be achieved. It therefore supports the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade's 2002 recommendation that Canada should propose a realistic timetable for achieving the UN's ODA target of 0.7%, and should lobby its G8 partners to increase substantially their level of ODA for Africa, with the objective of rapidly raising the overall level of assistance from the G8 members to that of the average of the non-G8 donor countries, currently 0.46% of GNP.

6.5 **Many of the current crises in sub-Saharan Africa are the result of regional rather than national developments. The government should therefore consider adopting a greater regional focus in its development programming in Africa, and integrate a regional focus with development cooperation with its countries of concentration.**

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Amnesty International (Canada)	25/03/2003	3
Alex Neve, Secretary General		
Canadian International Development Agency		
Michel Lemelin, Regional Directorm Southern Africa Program Africa and Midle East Branch		
Ernest Loevinsohn, Director General, Program against Hunger, Malnutrition and Disease		
CARE Canada		
A. John Watson, President		
Nicole Hurtubuise, Program Officer for Zimbabwe		
Department of Foreign Affairs and International Trade		
John McNee, Assistant Deputy Minister, Africa and Middle East		
John Schram, Canadian High Commissioner to Zimbabwe		
As Individual	01/04/2003	4
Stephen Lewis, Special Envoy of the Secretary-General of the United Nations on HIV/AIDS in Africa		
Canadian International Development Agency	08/04/2003	5
John Deyell, Regional Director, East Africa and the Horn, Africa and Middle East		
Ernest Loevinsohn, Director General, Program against Hunger, Malnutrition and Disease		
Louise Marchand, Director General, International Humanitarian Assistance Multilateral Programmes Branch		
Jean-Marc Métivier, Vice-President, Multilateral Programmes Branch		
Department of Foreign Affairs and International Trade		
David Angell, Deputy to the Personal Representative of the Prime Minister for Africa, and Director of the Eastern and Southern Africa Division		
Anne-Marie Bourcier, Director General of the Africa Bureau		
Louis-Robert Daigle, Deputy Director, Central and Francophone Africa, West and Central Africa Division		
Alternatives Canada	29/04/2003	6
Charles Mugiraneza, Director of Overseas Programs		
Partnership Africa Canada		
Bernard Taylor, Executive Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Foreign Affairs and International Trade	06/05/2003	7
Honourable Denis Paradis, Secretary of State (Latin America and Africa) (Francophonie)		
Marc-André Brault, Special Envoy for the Congo and the Great Lakes Region		
Robert Peck, Director General a.i., Africa		

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Committee (*Meeting No. 38*, including this report) is tabled.

Respectfully submitted,

Bernard Patry, M.P.
Chair

Canadian Alliance:
Dissenting Opinion to The SCFAIT Report on HIV/AIDS and the Urgent Humanitarian Crises in sub-Saharan Africa

The Canadian Alliance concurs with most, but not all, of the recommendations of The Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade concerning the HIV/AIDS and the Urgent Humanitarian Crises in Sub-Saharan Africa. In general, the Report espouses views consistent with Canadian Alliance policy; however, it fails to provide realistic, practical and responsible recommendations as to the financing of increased aid to sub-Saharan Africa.

First let there be no doubt as to the extent of the challenge.

Even though far more people in sub-Saharan Africa die of tuberculosis and malaria, it is HIV/AIDS that has focused recent attention on the region. As of the end of 2000, an estimated 36.1 million people worldwide — 34.7 million adults and 1.4 million children younger than 15 years — were living with HIV/AIDS.[1] More than 70 per cent of these people (25.3 million) live in sub-Saharan Africa; another 16 per cent (5.8 million) live in South and Southeast Asia. Worldwide, approximately one in every 100 adults aged 15 to 49 is HIV-infected. In sub-Saharan Africa, about 8.8 per cent of all adults in this age group are HIV-infected. In 16 African countries, the prevalence of HIV infection among adults aged 15 to 49 exceeds 10 per cent. An estimated 5.3 million new HIV infections occurred worldwide in 2000, about 15,000 infections each day. More than 95 per cent of these new infections occurred in developing countries.

In all of North America and Western Europe, it is estimated that there are 1.5 million children and adults infected with HIV–AIDS and that they are living longer since the introduction of anti-retroviral therapies.[2] In the United States, mortality from HIV infection, which dropped more than 70 per cent in 1996–98 continued this trend in 1999 by decreasing by nearly 4 per cent.[3] HIV–AIDS is no longer ranked among the leading causes of death there: HIV–AIDS mortality declined by 26 per cent in 1996, by 48 per cent in 1997 and by 21 per cent in 1998. Death rates across Europe among patients infected with HIV-1 have been falling since September 1995, and at the beginning of 1998 they were less than one-fifth of their previous level. New treatments or combinations of treatments can explain much of the reduction in mortality.[4]

---

1 National Institutes of Health at http://www.niaid.nih.gov/factsheets/aidsstat.htm

2 See the Avert Organization at http://www.avert.org/worldstats.htm

3 US Department of Health and Human Services at http://www.cdc.gov/nchs/releases/01news/declindea.htm

4 A. Morcroft et al., 'Changing Patterns of Mortality across Europe in Patients Infected with HIV-1', *Lancet*, Vol. 352, No. 9142 (November 1998), pp. 1725-1730.

The contrast between sub-Saharan Africa and the developed world while stark is not absolute. The WHO estimates that the number of people with access to essential drugs has doubled in the past 20 years, though half the population in Africa does have complete access.[5] Amir Attaran and Lee Gillespie-White make a strong case that patent protection is not the most significant issue in the sub-Saharan HIV–AIDS crisis.[6] They point instead to a lack of donor financing of treatment programs.

If the above provides a measure of the magnitude of the challenge, Canada should provide a generous response to requests for funding from the United Nations Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria and the New Partnership for Africa's Development (NEPAD).

Where the Canadian Alliance differs from the Committee's recommendations is on the source of the new funding.

The Prime Minister at the Kananaskis Summit in June 2002 announced that Canada would provide $6 billion over five years as part of G-8 African Action Plan. That amount consisted of $500 million in immediate assistance over three years, continuation of CIDA's current level of spending in Africa of $700 million a year and an additional $75 million a year in new money for Africa. The latter would represent roughly half of the proposed annual increase in funding necessary to meet the government's goal of doubling development aid between 2000 and 2010.

Recommendations:

1. *The Canadian Alliance proposes that the Government of Canada make Africa its highest aid priority within the existing development envelope.*

2. *Canada should keep relatively constant its level of development spending and fulfill the pledge of $75 million a year in new money for Africa.*

3. *In order to achieve the increase in funding to Africa, the Government will have to reduce spending in other areas.*

4. *Even without an increase in funding to Africa, the Government should do so immediately.*

---

5 World Health Organization, "The Impact of Essential Drugs" found at http://www.who.int/medicines/strategy/whozip16e/ch04.htm

6 Amir Attaran and Lee Gillespie-White, 'Do Patents for Antiretroviral Drugs Constrain Access to AIDS Treatment in Africa', Special Communication, *Journal of the American Medical Association*, Vol. 286, No. 15, pp. 1886-1892, October 17, 2001. See also, Amir Attaran and Jeffrey Sachs, "Defining and Refining International Donor Support for Combating the AIDS Pandemic", *The Lancet*, vol. 357, Issue 9249, January 6, 2001 p. 57.

For too long, the spending priorities of the Government and CIDA have reflected a political agenda of dispersed spending rather than a development agenda of focused spending. Funding has been spread out over 120 countries with more regard to providing press releases for the ambassador rather than the effectiveness of the aid, itself. Canada's scattershot dispersal of aid has already drawn the disapproval of the OECD's Development Assistance Committee in its 2002 review.[7]

There is simply no justification for ongoing aid to graduating countries (countries with sustained economic growth) engaged in aggressive military spending.

Another even more obvious source of funding is the billions of dollars of barely accounted for business subsidies for Canadian companies operating abroad. Private capital markets can easily accommodate legitimate purposes such as purchase credits. Indeed, major banks and insurers have perennially complained about being shut out of those opportunities by federal government agencies.

A strong message could be that Canada should focus its development agenda on development and development only. CIDA should drop all of its de facto export promotion and political support activities. Canada should take all infrastructure projects out of the development portfolio. CIDA should focus on effective aid rather than public diplomacy. The potential for conflicts of interest would be reduced. Aid money could focus on aid purposes rather than be diluted by purposes that could be funded either by the private sector or other areas of government.

Canada can meet the challenge of providing increased assistance to sub-Saharan Africa in its fight against HIV/AIDS within its existing development spending budget. A Canadian Alliance government would ensure that result.

Finally prudent fiscal management in re-allocating development aid towards the priority region sub-Saharan Africa leaves open fiscal flexibility should a new crisis arise.

---

7 Available at www.oecd.org/dac/peerreviews

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, June 3, 2003
(*Meeting No. 38*)

The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade met at 9:08 a.m. this day, in Room 371, West Block, the Chair, Bernard Patry, presiding.

Members of the Committee present: Aileen Carroll, John Duncan, Hon. Art Eggleton, Mark Eyking, John Harvard, André Harvey, Francine Lalonde, Hon. Diane Marleau, Keith Martin, Alexa McDonough, Bernard Patry, Karen Redman.

Acting Members present: Karen Kraft Sloan for Murray Calder and Yves Rocheleau for Stéphane Bergeron.

In attendance: *From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament*: James Lee and Marcus Pistor, Research Officers.

Witnesses: *From the Canadian Council for International Co-operation*: Gerry Barr, President. *From the Development and Peace*: Mary Durran, Researcher. *From the Canadian Labour Congress*: Pierre Laliberté, Principal Economist. *From the Canadian Foodgrains Bank*: Stuart Clark, Senior Policy Advisor. *From Doctors Without Borders*: Carol Devine, Access to Essential Medicines Liason. *From Oxfam Canada*: Mark Fried, Communications and Advocacy Coordinator.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee commenced consideration of issues relating to the 5th Ministerial Meeting of the World Trade Organization *(See Minutes of Proceedings of April 10, 2003, Meeting No. 31)*.

Gerry Barr, Mary Durran, Pierre Laliberté and Stuart Clarke made statements and with the other witnesses answered questions.

At 10:28 a.m., the sitting was suspended.

At 10:37 a.m., the sitting resumed.

The Committee resumed consideration of the motion of Irwin Cotler *(See Minutes of Proceedings of May 29, 2003)* on the Democratic Republic of the Congo, which is as follows:

The Committee

- in view of the worsening crisis in the Democratic Republic of the Congo and of compelling evidence presented recently to it calls upon the Government of Canada to intensify its efforts to reach agreement in the United Nations and through other multilateral channels, to act immediately and forcefully to bring an end to the fighting in the Democratic Republic of the Congo, to start a massive humanitarian relief effort and to engage the commitment of the international community to play its part in achieving long-term stability and development in the region;

- further urges the Government to seriously consider contributing a significant Canadian Forces and civilian police contingent to a new United Nations security force in the Democratic Republic of the Congo, where Canada's expertise in peacekeeping and post-conflict reconstruction and credibility in the region allow the possibility of a substantial contribution toward resolving this crisis;

- notes the implications for Canada's involvement in other multilateral efforts but believes that the urgency and magnitude of this humanitarian crisis must make it a priority for the Government.

After debate, the question was put on the motion and it was agreed to.

It was agreed, — That the resolution on the crisis in the Democratic Republic of the Congo be adopted as a Report of the Committee to the House.

It was agreed, — That the Chair or his designate present the Report to the House.

By unanimous consent at 11:09 a.m. the Committee proceeded to sit *in camera*, the Vice-Chair, The Honourable Diane Marleau presiding.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the Orders of October 28, 2002 and February 18, 2003, the Committee considered the draft report of the Sub-Committee on Human Rights and International Development on the humanitarian catastrophe in African states.

It was agreed,

— That the Committee adopt the report of the Sub-Committee on Human Rights and International Development, HIV/AIDS and the Humanitarian Catastrophe in sub-Saharan Africa, as amended, as a Report of the Committee to the House;

— That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to this report;

— That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report;

— That, pursuant to Standing Order 108(1)(*a*), the Committee authorize the printing of brief dissenting and/or supplementary opinions as appendices to this report immediately after the signature of the Chair, that the opinions be sent to the Clerk of the Committee by electronic mail in both official languages on/before Friday June 6, 2003 at 12 noon.

— That the Chair or his designate be authorized to present the Report to the House.

At 11:58 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Stephen Knowles
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

LE VIH-SIDA ET LA CATASTROPHE HUMANITAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Bernard Patry, député
Président

Irwin Cotler, député
Président
Sous-comité des droits de la personne et du développement international

Juin 2003

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LE VIH-SIDA ET LA CATASTROPHE HUMANITAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL

Bernard Patry, député
Président

Irwin Cotler, député
Président
Sous-comité des droits de la personne et du développement international

Juin 2003

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Bernard Patry

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Diane Marleau
Stockwell Day

MEMBRES

Stéphane Bergeron
Murray Calder
Aileen Carroll
Bill Casey
Irwin Cotler
John Duncan
L'hon. Art Eggleton
Mark Eyking
John Harvard
André Harvey
Francine Lalonde
Keith Martin
Alexa McDonough
Deepak Obhrai
Karen Redman

GREFFIER DU COMITÉ

Stephen Knowles

DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

James Lee
Marcus Pistor

SOUS-COMITÉ DES DROITS DE LA PERSONNE ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Irwin Cotler

VICE-PRÉSIDENTE

Colleen Beaumier

MEMBRES

Bill Casey
Karen Kraft Sloan
Gurbax Malhi
Deepak Obhrai
Beth Phinney
Svend Robinson
Yves Rocheleau

AUTRES MEMBRES AYANT PARTICIPÉ À L'ÉTUDE

André Harvey
Keith Martin

GREFFIER DU SOUS-COMITÉ

Stephen Knowles

DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

James Lee
Marcus Pistor

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a constitué un sous-comité pour étudier les questions relatives aux droits de la personne et au développement international. Le 18 février 2003 le Comité a modifié son Ordre du 28 octobre 2002 comme suit :

> Que l'étude de la question urgente d'une catastrophe humanitaire dans plusieurs états africains soit renvoyée au Sous-comité des droits de la personne et du développement international et que le Sous-comité présente des recommandations pouvant conduire à des solutions pour faire face à la crise.

Après avoir achevé son étude, le Sous-comité a présenté son rapport au Comité. Le Comité a adopté le rapport du Sous-comité et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS 1

PARTIE I — INTRODUCTION 11

1. Objet du présent rapport 11
2. Aperçu des crises humanitaire urgentes en Afrique subsaharienne 12

PARTIE II — CRISES URGENTES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE 17

1. Pandémie de VIH-sida 17
2. Pénuries alimentaires et famine 28
3. Droits de la personne, démocratie et bonne gouvernance 32
4. Le cas du Zimbabwe 42
5. Conflits armés 51

Exploitation illégale des ressources naturelles 56

La République démocratique du Congo 57

PARTIE III — CONCLUSION 67

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 71

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 73

OPINION DISSIDENTE — Alliance canadienne 75

PROCÈS-VERBAL 79

LISTE DES RECOMMANDATIONS

De nos jours, l'Afrique est le seul continent où la pauvreté augmente. Un Africain sur cinq est touché par un conflit. Près de la moitié des quelque 700 millions d'habitants que compte l'Afrique subsaharienne vivent avec moins d'un dollar par jour. L'espérance de vie dans cette région est de 47 ans [...], soit 16 ans de moins que dans la région du monde classée immédiatement avant, et elle a décliné de trois ans au cours des dix dernières années. Quarante millions de personnes dans le monde sont porteuses du VIH/sida et près des deux tiers d'entre elles vivent en Afrique subsaharienne. Je pourrais citer encore toute une série de chiffres alarmants ...

Robert Fowler, représentant personnel du premier ministre pour l'Afrique et pour le Sommet du G-8[1]

Cette pandémie de [VIH-sida] dépasse tout ce que l'on a connu dans l'histoire humaine, rien ne lui est comparable, ni la peste noire du XIV^e^ siècle, ni toutes les pertes militaires et civiles des deux grandes guerres mondiales du XX^e^ siècle. Rien ne peut se comparer aux conséquences dramatiques de cette pandémie. On parle maintenant d'une centaine de millions de morts au bout du compte.

Stephen Lewis[2]

PARTIE II — CRISES URGENTES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

1. Pandémie de VIH-sida

Recommandations

1.1 Le Sous-comité loue le gouvernement pour son engagement à combattre la pandémie de VIH-sida au moyen de contributions à des programmes multilatéraux et bilatéraux. Toutefois, l'ampleur et l'urgence de la crise requièrent des mesures et des ressources supplémentaires. Le Sous-comité est d'accord avec Stephen Lewis pour dire que la pandémie de VIH-sida a désespérément besoin d'un porte-parole parmi les pays industrialisés et que le Canada est dans une position idéale pour jouer ce rôle. Il exhorte le gouvernement à s'engager fermement et publiquement à devenir cet indispensable leader politique et moral de la lutte contre la pandémie de VIH-sida en Afrique subsaharienne. Et il exhorte le gouvernement à tripler

---

1 *Témoignages*, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI), séance n° 53, le 29 janvier 2002.

2 *Témoignages*, séance n° 4, le 1er avril 2003.

sa contribution au Fonds mondial de lutte contre le VIH-sida, la tuberculose et le paludisme.

1.2 Le gouvernement doit également revoir ses programmes bilatéraux d'aide au développement et ses programmes d'aide humanitaire de façon à refléter les nouvelles réalités de l'Afrique subsaharienne. Le Sous-comité estime que les ressources doivent être ciblées et que les programmes d'aide au développement et d'aide humanitaire doivent refléter le fait que, dans bon nombre des pays d'Afrique, le VIH-sida est inextricablement lié à d'autres problèmes, particulièrement les pénuries alimentaires et la famine, les conflits armés et la violence politique, ainsi que les problèmes de gouvernance. Le Sous-comité estime que l'Agence canadienne de développement international devrait accorder une priorité plus grande à la lutte contre le VIH-sida en Afrique subsaharienne et axer ses moyens et ses programmes sur un nombre moindre de secteurs et de pays, afin d'agir plus efficacement. Une telle démarche supposerait, d'une part, une aide humanitaire nécessaire de toute urgence pour aider les victime du VIH-sida et pour empêcher la maladie de se répandre et, d'autre part, des programmes à plus long terme pour reconstruire les secteurs les plus affectés par la pandémie (agriculture, soins de santé, fonction publique).

1.3 L'intervention en ce qui a trait à la pandémie de VIH-sida doit s'occuper davantage du fait que « les inégalités sexospécifiques alimentent l'épidémie de sida », puisque les femmes et les jeunes filles sont particulièrement vulnérables à la maladie et assument une part disproportionnée du fardeau que représentent les conséquences socioéconomiques de la pandémie[3]. Le Sous-comité soutient la décision de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) de faire « la promotion de l'égalité entre les sexes [...], [ce qui] sous-tend toutes les activités de l'ACDI[4] ».

---

3 ONUSIDA, Aide-mémoire « Sexospécificité et VIH/SIDA », http://www.unaids.org/fact_sheets/ungass/html/FSgender_fr.htm; ONUSIDA, page Web « HIV/AIDS and Gender », http://www.unaids.org/gender/index.html (en anglais seulement); ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/update/epiupdate_fr.pdf.

4 L'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, dans son témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, présenté plus tôt cette année (*Témoignages*, CPAECI, séance n° 24, le 20 mars 2003).

1.4 Le Sous-comité demande au gouvernement de faire de l'accès aux médicaments dans les pays pauvres un élément prioritaire de sa position lors des négociations au sein d'organisations vouées au commerce multilatéral. Il devrait faciliter la prise des moyens recommandés par l'Organisation mondiale de la santé, comme la vente de médicaments brevetés à prix plus bas dans les pays pauvres et l'accès aux médicaments génériques. Dans le but de faciliter la prise de ces moyens, le gouvernement devrait envisager d'interdire la réimportation des médicaments en provenance des pays qui profiteront de ce traitement de faveur, comme l'a fait récemment l'Union européenne.

2. Pénuries alimentaires et famine

Recommandations

2.1 Le Sous-comité demande au gouvernement d'augmenter ses contributions aux efforts continus de secours d'urgence, car une aide alimentaire massive est nécessaire immédiatement. En conséquence, le gouvernement devrait essayer de mobiliser un soutien international surtout pour soulager les famines qui sévissent en Afrique australe, en Éthiopie, en Érythrée et dans la République démocratique du Congo.

2.2 Le gouvernement devrait également élargir son Programme de partenariats renforcés afin d'inclure un plus grand nombre de pays parmi les plus pauvres de l'Afrique subsaharienne et continuer la mise en œuvre de programmes conçus pour régler les problèmes fondamentaux dans ces pays. Le développement de l'agriculture et du secteur rural dans les pays touchés par la pandémie de VIH-sida revêt une importance particulière.

2.3 Le Sous-comité demande au gouvernement de faire des efforts supplémentaires pour délier l'aide publique au développement. Il exhorte le gouvernement à redoubler ses efforts pour : que soient éliminées les subventions agricoles dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); que soient réformées les règles commerciales de l'OMC qui touchent à l'agriculture, en tenant particulièrement compte des besoins des petits producteurs d'Afrique, et que soit envisagé l'établissement d'un mécanisme d'assurance-stabilisation qui leur assurerait un revenu correct; que les pays les moins avancés et les pays en développement soient autorisés à recourir à des mesures commerciales pour

limiter les importations de produits agricoles considérés comme indûment subventionnés; et que soit amélioré l'accès aux marchés des pays les moins avancés et des pays en développement.

2.4 Le gouvernement devrait revoir ses politiques et ses programmes d'aide au développement à la lumière de l'importance des liens entre les différentes crises humanitaires et politiques qui sévissent en Afrique subsaharienne et conformément à l'objectif de combattre les causes fondamentales des crises alimentaires actuelles dans certains des pays les plus touchés.

3. Droits de la personne, démocratie et bonne gouvernance

Recommandations

3.1 Le Sous-comité appuie les objectifs de l'ACDI qui visent à promouvoir les droits de la personne, la primauté du droit, la démocratie et la bonne gouvernance, et exhorte le gouvernement à appliquer ces principes à d'autres politiques et programmes gouvernementaux qui influencent le développement de l'Afrique subsaharienne, y compris l'exportation et la promotion de l'investissement.

3.2 Le Sous-comité croit que les critères dont l'ACDI se sert dans sa sélection des pays pour le programme de partenariats amélioré — l'engagement en faveur de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits de la personne — doivent être appliqués à la lettre, afin d'inciter explicitement les gouvernements africains à faire des progrès substantiels dans ces domaines. Le gouvernement devrait aussi redoubler ses efforts pour renforcer les institutions et les pratiques démocratiques, la capacité de gouvernance, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires et la promotion des droits de la personne, notamment les droits des femmes et des enfants.

3.3 Le Sous-comité estime que la « bonne gouvernance » comporte nécessairement des aspects sociaux et des principes démocratiques et qu'elle ne doit pas se réduire à la gestion économique et à la facilitation du développement du secteur privé et de l'investissement étranger. S'il est vrai que le secteur privé peut et doit jouer un rôle dans la réussite du

développement de l'Afrique subsaharienne, notamment grâce à l'investissement étranger, et s'il est vrai que la consolidation de la capacité du secteur privé et des institutions publiques indispensables à une croissance économique soutenue doit constituer un élément central de toute stratégie de développement, pour que la participation et l'expansion du secteur privé réussissent et profitent à tous les Africains, elles ne peuvent pas être séparées des objectifs supérieurs du développement durable. De plus, les biens et les services publics essentiels doivent être rendus accessibles à tous les Africains, riches ou pauvres, ruraux ou urbains. Dans ce contexte, le Sous-comité exhorte l'ACDI à ne collaborer qu'avec des sociétés qui respectent les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales que le Canada a endossés.

3.4 En réponse à la gravité et à l'étendue des violations des droits de la personne commises dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, souvent avec impunité, le gouvernement devrait faire tous les efforts pour que les coupables soient poursuivis en justice en vertu du droit international et des lois nationales, grâce à la création de cours ou de tribunaux spéciaux, sur le modèle du Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

4. Le cas du Zimbabwe

Recommandations

4.1 Compte tenu de la crise humanitaire urgente au Zimbabwe, le Sous-comité estime que l'effort d'aide actuel doit continuer. Il faudrait que le gouvernement augmente les moyens dont dispose le Fonds canadien pour répondre aux besoins humanitaires et protéger les droits de la personne au Zimbabwe, et qu'il surveille de près l'acheminement de l'aide humanitaire — y compris par exemple de l'aide alimentaire et des médicaments — afin que cette aide atteigne ceux qui en ont le plus besoin et qu'elle ne soit pas utilisée à mauvais escient pour servir des fins politiques.

4.2 Le Sous-comité confirme l'évaluation faite par M. Loevinsohn indiquant qu'au Zimbabwe, « le secteur de la santé n'a [...] pas obtenu un soutien direct » et qu'un « effort international massif » est nécessaire pour répondre à la crise de santé urgente provoquée par la conjonction de la pandémie du

VIH-sida, de la malaria, de la tuberculose et d'une malnutrition généralisée.

4.3 Compte tenu de la détérioration de la situation politique et des droits de la personne au Zimbabwe, le Sous-comité appelle le gouvernement à intensifier ses efforts à tous les niveaux en vue de trouver une solution pacifique au conflit. Il exhorte le gouvernement à :

i) augmenter et maintenir des pressions diplomatiques et publiques continuelles sur le gouvernement de Robert Mugabe, notamment en poursuivant les mesures administratives annoncées au cours des deux dernières années et en s'attachant à la création d'un tribunal international spécial où seront poursuivis les responsables des violations les plus graves des droits de la personne;

ii) surveiller de plus près la situation sur le terrain par l'intermédiaire de son haut-commissariat;

iii) fortement encourager d'autres dirigeants africains, surtout les présidents du Nigéria et de l'Afrique du Sud, à faire preuve d'un engagement inébranlable à l'égard des droits de la personne, de la démocratie et des principes de bonne gouvernance en traitant avec le gouvernement du président Mugabe, ainsi qu'à encourager les négociations entre les parties en présence, en vue de résoudre la crise actuelle;

iv) intensifier les efforts au sein du Commonwealth en vue d'adopter une position unifiée permettant de trouver une solution pacifique à la crise (cela pourrait comprendre une nouvelle mission d'enquête du Groupe d'action ministériel du Commonwealth et devrait comprendre la suspension du Zimbabwe du Commonwealth en attendant la résolution de la crise actuelle);

v) rechercher, de concert avec d'autres pays africains animés des mêmes idées, une solution pacifique à la crise actuelle;

vi) **envisager de geler les avoirs personnels et de restreindre davantage les déplacements de M. Mugabe et des auteurs des violations des droits de la personne les plus graves.**

4.4 Parallèlement, le gouvernement du Canada doit se préparer à soutenir sans délai le gouvernement du Zimbabwe une fois la situation actuelle réglée, en fournissant de l'assistance dans différents domaines, dont la réalisation d'une réforme agraire équitable, la reconstitution des capacités des secteurs public et privé, la formation de la police et de la magistrature, la reconstruction des secteurs de la santé et de l'agriculture et le renforcement des organisations de la société civile.

5. Conflits armés

Recommandations

5.1 Le Sous-comité estime qu'il faut faire davantage pour régler le problème de l'exploitation illégale des ressources naturelles en Afrique subsaharienne et pour examiner et empêcher la complicité des entreprises dans l'exploitation illégale des matières premières. Nous demandons au gouvernement de prendre tous les moyens possibles, juridiques et autres, pour que les entreprises canadiennes respectent les normes internationales de bonne conduite des entreprises, telles que définies par exemple dans les neuf principes du Pacte mondial de l'ONU pour la conduite responsable des entreprises[5] et dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales[6], que le gouvernement a endossés[7].

5.2 Le Sous-comité exhorte le gouvernement à envisager sérieusement de fournir un important contingent de soldats et de policiers à la nouvelle force de sécurité des Nations Unies en République démocratique du Congo. Le savoir-faire du Canada en maintien de la paix et en reconstruction d'après-guerre, ainsi que sa bonne réputation dans la région, lui permettraient de

---

5 http://www.unglobalcompact.org/Portal/.

6 http://www.oecd.org/pdf/M00021000/M00021071.pdf.

7 Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Le Canada donne son aval aux nouveaux principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales », Communiqué N° 164, le 27 juin 2000, http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/103520.HTM.

contribuer de façon significative à la résolution de la crise. Le Sous-comité est conscient que cela pourrait avoir des conséquences au niveau de la participation du Canada à d'autres efforts multilatéraux, mais il estime que l'urgence et l'ampleur de cette crise humanitaire doit en faire l'une des priorités du gouvernement.

5.3 Le Sous-comité appelle le gouvernement à intensifier ses efforts en faveur de la conclusion d'un accord au sein des Nations Unies et par le truchement d'autres voies multilatérales, et à agir immédiatement et vigoureusement pour faire cesser le conflit armé en République démocratique du Congo, lancer un effort massif d'aide humanitaire et engager la communauté internationale à participer au développement de la région et à sa stabilité à long terme.

5.4 Le Sous-comité salue le travail du Groupe d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo. Il exhorte le Groupe à poursuivre son travail sur la complicité des entreprises dans le pillage des richesses naturelles du pays. Le Sous-comité appelle le gouvernement à :

i) donner suite aux déclarations faites par le Groupe quant à certaines entreprises canadiennes qui auraient violé les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, et à mener sa propre enquête et à prendre les mesures qui s'imposent:

ii) envisager sérieusement d'appliquer unilatéralement — lorsque cela est possible — les recommandations faites par le Groupe au sujet des « Personnes pour lesquelles le Groupe recommande des sanctions économiques et l'interdiction de voyager »;

iii) aider à élaborer, par l'intermédiaire de l'OCDE et des Nations Unies, des mécanismes multilatéraux qui inciteront davantage les entreprises à se conformer aux normes internationales reconnues de conduite politiquement, socialement, et environnementalement responsable.

PARTIE III — CONCLUSION

Recommandations

6.1 **Le Sous-comité exhorte le gouvernement à accroître immédiatement sa contribution aux actuelles opérations de secours visant à répondre aux crises humanitaires urgentes qui sévissent en Afrique subsaharienne.**

6.2 **La résolution des crises humanitaires urgentes en Afrique subsaharienne et la suppression des obstacles au développement à long terme exigent une politique étrangère mieux intégrée, dans laquelle la diplomatie, la défense et le développement soient étroitement liés. Le Sous-comité demande au gouvernement d'intensifier ses efforts à cet égard, en s'alignant par exemple sur les travaux de l'ACDI concernant les liens entre la sécurité et le développement.**

6.3 **En l'absence de moyens suffisants, toutefois, la réorientation des politiques ne pourra pas à elle seule apporter une réponse aux besoins de l'Afrique subsaharienne ni permettre au Canada de jouer un rôle beaucoup plus grand dans son développement à long terme. Le Sous-comité appelle le gouvernement à accroître encore de façon soutenue le montant consacré aux composantes majeures de la politique étrangère canadienne, à savoir la diplomatie, la défense et le développement. Le Sous-comité prend note des réserves exprimées au sujet des ressources consacrées à la diplomatie.**

6.4 **Le Sous-comité approuve à la fois la focalisation plus précise de l'aide canadienne et l'engagement du gouvernement à doubler son budget d'aide d'ici à 2010. Toutefois, il rappelle la prévision du Conseil canadien pour la coopération internationale, selon laquelle les augmentations prévues ne permettront pas au Canada d'atteindre l'objectif de 0,7 % du PNB fixé par l'ONU pour l'Aide publique au développement (APD) avant 2040, soit 25 ans après la date où beaucoup des Objectifs de développement du millénaire de l'ONU doivent être atteints. Il souscrit donc à la recommandation faite en 2002 par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, à savoir que le Canada propose un calendrier réaliste pour la réalisation de l'objectif de 0,7 % fixé par l'ONU en matière d'APD et fasse pression sur ses partenaires du G8 pour qu'ils augmentent sensiblement leur APD en faveur de**

l'Afrique, afin de porter rapidement l'aide globale des pays du G8 au même niveau moyen que celle des pays donateurs non-membres du G8, soit 0,46 % du PNB.

6.5 Beaucoup des crises actuellement en cours en Afrique subsaharienne sont le résultat d'événements régionaux plus que nationaux. Le gouvernement devrait par conséquent envisager de donner une dimension plus régionale à ses programmes de développement en Afrique et d'intégrer une perspective régionale dans la coopération au développement qu'il exerce dans ses pays de concentration.

PARTIE I — INTRODUCTION

De nos jours, l'Afrique est le seul continent où la pauvreté augmente. Un Africain sur cinq est touché par un conflit. Près de la moitié des quelque 700 millions d'habitants que compte l'Afrique subsaharienne vivent avec moins d'un dollar par jour. L'espérance de vie dans cette région est de 47 ans [...], soit 16 ans de moins que dans la région du monde classée immédiatement avant, et elle a décliné de trois ans au cours des dix dernières années. Quarante millions de personnes dans le monde sont porteuses du VIH-sida et près des deux tiers d'entre elles vivent en Afrique subsaharienne. Je pourrais citer encore toute une série de chiffres alarmants ...

Robert Fowler, représentant personnel du premier ministre pour l'Afrique et pour le Sommet du G-8[1]

Alors que l'attention du monde, et surtout celle des médias internationaux, continue de s'intéresser à l'Irak et au terrorisme, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne font face à la crise la plus grave de leur histoire. En janvier 2003, Stephen Lewis, envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour le VIH-sida en Afrique, et James Morris, directeur exécutif du Programme alimentaire mondial (OMS) et envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les besoins humanitaires en Afrique australe, ont déclaré que la conjonction de la pandémie de VIH-sida, de la famine, de la détérioration de l'environnement, de la pauvreté endémique, des faibles structures de gouvernance et des mauvaises politiques menaçait des sociétés entières[2]. De plus, la violence politique et les conflits armés continuent à détruire la vie de millions de gens et à créer des conditions où les maladies se répandent, où la pauvreté et la faim sont omniprésentes, où la démocratie et la règle de droit sont réprimées et où les violations des droits humains sont généralisées. Le Sous-comité est d'avis que, à moins d'un effort massif concerté de la communauté internationale et des dirigeants africains pour répondre aux besoins humanitaires immédiats et supprimer les causes à plus long terme de la crise, des millions de gens de plus perdront la vie et les perspectives à long terme d'un développement des pays les plus touchés s'évanouiront.

1. Objet du présent rapport

Entre mars et mai 2003, le Sous-comité des droits de la personne et du développement international a tenu plusieurs audiences visant à examiner certaines des crises humanitaires les plus urgentes de l'Afrique subsaharienne. Le présent rapport

---

1 *Témoignages*, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI), séance n° 53, le 29 janvier 2002.

2 James Morris, envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les besoins humanitaires en Afrique australe, et Stephen Lewis, envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour le VIH-sida en Afrique, *Mission Report: Lesotho, Malawi, Zambia, and Zimbabwe*, 22-29 janvier 2003, http://www.who.int/disasters/repo/8922.pdf.

résume ses constatations, ainsi que ses recommandations concernant à la fois les besoins immédiats et les problèmes de développement à plus long terme de cette région.

Le présent document porte sur la pandémie de VIH-sida, la crise humanitaire la plus dévastatrice de l'Afrique subsaharienne, de même que sur: les famines qui affligent plusieurs régions du continent, la situation des droits humains, les problèmes de gouvernance et de démocratie et les conflits armés. Il s'intéresse particulièrement à la situation actuelle au Zimbabwe et dans la République démocratique du Congo. Il ne prétend pas offrir un compte rendu complet des crises en cours. En revanche, il attire l'attention sur certains des problèmes urgents qui réclament des mesures immédiates de la part de la communauté internationale — et du Canada — et il signale les dossiers à plus long terme qui exigent une approche stratégique pour le développement du continent. Tout cela aura des implications importantes pour les composantes de la politique étrangère canadienne — les « Trois D » que sont la diplomatie, la défense et le développement — mais plus particulièrement pour l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Les aspects du développement à plus long terme de l'Afrique subsaharienne ont été examinés plus en détail dans un rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du monde*, déposé en mai dernier, qui porte surtout sur le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA), qui y est présenté comme un pas dans la bonne direction pour le G-8, et sur d'autres efforts internationaux[3]. Au cours des 18 derniers mois, le Sous-comité a également tenu des audiences sur la crise qui sévit au Zimbabwe, et il continue de suivre de près la situation de ce pays. Il poursuit aussi des travaux sur les droits humains, le développement et divers autres dossiers relatifs au Soudan.

2. Aperçu des crises humanitaires urgentes en Afrique subsaharienne

Il y a moins de trois ans, les chefs d'État et de gouvernement du monde, réunis aux Nations Unies à New York, se sont engagés à poursuivre une série d'«objectifs de développement pour le millénaire ». Parmi ceux-ci : faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim; réduire des deux tiers la mortalité infantile; stopper la propagation du VIH-sida et commencer la marche arrière; maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies — tout cela d'ici à 2015 —; assurer un environnement durable; et mettre en place un partenariat mondial pour le développement[4]. Ces objectifs sont également ceux du NPDA.

Les crises humanitaires qui sévissent actuellement dans plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne nous rappellent cruellement à quel point il sera difficile d'atteindre

---

3 Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du monde. Un rapport sur les priorités canadiennes en vue du sommet du G-8 de 2002*, juin 2002, http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/faitrp21/03-cov-f.htm.

4 www.un.org/french/milleniumgoals/; http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm.

ces objectifs. Le Sous-comité s'inquiète particulièrement du fait que les périls (pandémie de VIH-sida, famine à large échelle et, dans quelques régions et États, conflits armés et violence politique) s'additionnent et sont interreliés.

Parmi les 42 millions de personnes touchées par le VIH-sida dans le monde, 70 % vivent en Afrique subsaharienne. De plus, 20 millions d'Africains sont déjà morts du sida. Dans plusieurs pays, la prévalence du VIH chez les adultes dépasse 30 %. Mais d'autres maladies font aussi des ravages sur le continent. En conséquence, l'espérance de vie a considérablement reculé, parfois de plus de 25 ans[5]. Dans certains pays, surtout en Afrique australe, les effets de la pandémie du VIH-sida sur l'économie et sur la capacité de faire face aux graves sécheresses qui y sévissent sont dramatiques. Dans cette région, « pas moins de 14 millions de personnes, dont la moitié sont des enfants, risquent de mourir de faim », et plus de 12 millions courent le même danger en Éthiopie et en Érythrée[6]. En tout, il y a « plus de 40 millions de victimes de la grave famine qui sévit sur le continent[7] ».

Souvent, les conflits armés et la violence politique causent ou aggravent les crises humanitaires. Par exemple, dans la République démocratique du Congo, pas moins de « 3,5 millions de personnes sont décédées par suite de la guerre [commencée en 1998], de maladies ou de faim, pour la plupart[8] ». Au Zimbabwe, la violence et l'incurie politique encouragées par l'État ont fait du « grenier » de l'Afrique australe un pays incapable d'affronter une sécheresse grave; dans une société où plus d'un tiers des adultes sont infectés par le VIH-sida, plus de la moitié de la population risque maintenant de mourir de faim. Les conflits armés et la violence politique contribuent également à l'avancée du VIH-sida et d'autres maladies, en aggravant les conditions dans lesquelles elles se répandent, mais également de façon directe, car la violence sexuelle exercée contre les femmes et les enfants est courante et « souvent utilisé[e] comme arme de guerre et de terreur[9] ».

Le Sous-comité estime que la capacité de faire face aux crises humanitaires et de mettre en place des stratégies efficaces pour réaliser un développement à long terme est également entravée dans de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne par les moyens insuffisants des secteurs public et privé, par le manque de démocratie et de respect des

---

5 *Témoignages*, séance n° 4, le 1er avril 2003; Programme des Nations Unies sur le VIH-sida (ONUSIDA) et Organisation mondiale de la santé (OMS), *Le point sur l'épidémie de sida*, décembre 2002, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html, pages 5, 17; Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport sur le développement humain 2002*, http://www.undp.org/hdr2002/francais/, p. 27-28.

6 UNICEF, page Internet sur la crise en Afrique australe, http://www.unicef.org/french/noteworthy/safricacrisis/index.html; CARE Canada, « L'Éthiopie et l'Érythrée — Une importante crise alimentaire », http://care.ca/rgnc/ethiopia/ethiopia_f.shtm.

7 Programme alimentaire mondial, « The Hunger Crisis in Africa », http://www.wfp.org/, le 12 mai 2003.

8 « Peace, they say, but the killing goes on », *The Economist*, le 27 mars 2003.

9 ONUSIDA et OMSA, *Le point sur l'épidémie de sida*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html, p. 32.

droits humains, par la faiblesse ou l'absence de règle de droit et par la corruption. Résultat : l'énorme potentiel de développement de l'Afrique subsaharienne reste inutilisé, et la vie de dizaines de millions d'Africains — enfants et jeunes notamment — continue d'être menacée par la pauvreté, la maladie, la dégradation de l'environnement et les conflits armés.

À l'échelle internationale aussi, d'importants obstacles s'opposent à la résolution des crises immédiates et à la satisfaction des besoins de développement à long terme de l'Afrique subsaharienne. Comme Stephen Lewis, envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour le VIH-sida en Afrique, l'a souligné dans le témoignage qu'il a présenté devant le Sous-comité, il n'existe aucune réponse stratégique globale à l'échelon international, et les moyens débloqués jusqu'à maintenant ne sont pas suffisants pour combattre la pandémie de VIH-sida. D'après le Programme alimentaire mondial de l'ONU, les ressources engagées pour répondre aux besoins alimentaires d'urgence dans de nombreuses régions sont également insuffisantes[10].

Pendant ce temps-là, les pays les plus riches du monde continuent de subventionner leurs producteurs agricoles au rythme de plus de 300 milliards de dollars américains par année, soit environ six fois le montant qu'ils consacrent à l'aide au développement. Comme l'a fait remarquer le Secrétaire général de l'OCDE, le Canadien Donald Johnson, ces subventions « imposent un prix énorme à payer aux pays en développement [...]. » Elles représentent « presque 20 milliards de dollars en pertes annuelles relatives à l'aide sociale dans les pays en développement[11] ». Les progrès du Programme de Doha pour le développement [de l'Organisation mondiale du commerce] restent lents, car les pays de l'OCDE se refusent à apporter les changements nécessaires dans les secteurs qui seraient vitaux pour l'avenir du développement des pays d'Afrique et d'ailleurs. Comme l'a souligné Mme Gauri Sreenivasan, du Conseil canadien pour la coopération internationale, devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, en février 2003 :

> ... l'agriculture est le sujet central du développement dans les débats de l'Organisation mondiale du commerce. Toutes les questions sont importantes, mais nous parlons de la situation de pays en développement où au moins 50 % de la population tire son existence de l'agriculture. Dans les pays les moins développés, cette proportion monte même à 70 ou à 80 %. C'est un dossier d'une importance extrême. Ce n'est pas un secteur de l'économie, c'est la quasi totalité de l'économie. Rien n'est plus important que l'agriculture pour le développement[12].

---

10 http://www.wfp.org.

11 Donald Johnston, « Les pays de l'OCDE peuvent-ils mettre la théorie en pratique? Un plan de travail pour faire du développement durable une réalité », *Isuma*, automne 2002. Pour un exemple de l'effet de ces subventions sur les producteurs africains, voir « Cotton subsidies squeeze Mali », BBC News, le 19 mai 2003, http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3027079.stm.

12 *Témoignages*, CPAECI, séance n° 18, le 13 février 2003.

Enfin, les conflits armés en Afrique, en dépit des coûts humains énormes qu'ils entraînent, ne reçoivent pas, au Canada et dans les autres pays industrialisés, la même attention que les guerres, le terrorisme et la violence politique qui se déroulent ailleurs dans le monde.

Les raisons des crises humanitaires urgentes en Afrique subsaharienne sont donc nombreuses. Il s'agit de causes d'origine humaine et naturelle; de facteurs locaux, nationaux, régionaux et mondiaux; de forces politiques, sociales et économiques; et du fait que l'engagement des pays et de la communauté internationale reste insuffisant pour permettre des changements réels et un développement durable dans la région. Mais, si les crises qui ne cessent d'accabler plusieurs États subsahariens peuvent paraître insurmontables par leur ampleur et leur complexité, selon le Sous-comité, beaucoup de ces problèmes sont pourtant réglables, et le Canada peut et doit jouer un rôle de chef de file, aussi bien dans la recherche des remèdes que dans leur application.

PARTIE II — CRISES URGENTES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

1. Pandémie de VIH-sida

> Cette pandémie de [VIH-sida] dépasse tout ce que l'on a connu dans l'histoire humaine, rien ne lui est comparable, ni la peste noire du XIV^e^ siècle, ni toutes les pertes militaires et civiles des deux grandes guerres mondiales du XX^e^ siècle. Rien ne peut se comparer aux conséquences dramatiques de cette pandémie. On parle maintenant d'une centaine de millions de morts au bout du compte.
>
> Stephen Lewis[13]

Il est impossible de traduire ici l'amplitude de la pandémie de VIH-sida qui ravage de nombreuses parties de l'Afrique subsaharienne : la perte de millions de vies, la dévastation sociale et économique à long terme de bon nombre de pays et la destruction possible de communautés, de sociétés et de cultures entières. Comme plusieurs témoins l'ont souligné, la raison expliquant l'ampleur du risque de catastrophe est le fait que le VIH-sida se mêle aux facteurs économiques et sociaux fondamentaux — notamment les inégalités de sexes et les pratiques du secteur de l'agriculture établies depuis toujours — ainsi qu'à d'autres facteurs de crises — famine et crise de l'agriculture, conflits armés et violence politique, faiblesse ou absence de systèmes de soins médicaux et de services sociaux, faible capacité des secteurs publics à fournir des services et à promouvoir les changements sociaux et économiques — tout cela à l'intérieur d'un cercle vicieux.

Lors d'une réunion conjointe, le Sous-comité et le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international ont entendu le témoignage de Stephen Lewis, envoyé spécial du Secrétaire général Kofi Annan pour le VIH-sida en Afrique. Son témoignage convaincant forme la base de la présente section et les membres enjoignent tous les Canadiens à lire en entier ce témoignage sur le site Web du Sous-comité[14]. M. Lewis a aussi recommandé la lecture de son récent rapport sur la crise humanitaire dans quatre pays d'Afrique australe, rédigé en collaboration avec James Morris, envoyé spécial du Secrétaire général Kofi Annan pour les besoins humanitaires en Afrique du Sud[15].

Des 42 millions de personnes atteintes du VIH-sida dans le monde, 29,4 millions (70 %) vivent en Afrique subsaharienne. L'Afrique a enregistré près de 20 millions de

---

13 *Témoignages*, séance n° 4, le 1er avril 2003.

14 http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/2/SRID/Meetings/Evidence/sridEV04-F.HTM.

15 James Morris et Stephen Lewis, *Mission Report: Lesotho, Malawi, Zambia, and Zimbabwe*, 22-29 janvier 2003, http://www.who.int/disasters/repo/8922.pdf. (en anglais seulement)

décès, et « compte désormais quelque 14 millions d'orphelins à cause du sida[16] ». L'an passé, l'Afrique subsaharienne a enregistré 2 millions de décès et 3,5 millions de nouvelles infections, ce qui fait grimper le total à 8,8 % de la population adulte, proportion de loin la plus élevée de toutes les régions. Bien qu'il existe des différences importantes entre les pays, toutes les parties de l'Afrique subsaharienne comptent des régions où le taux de prévalence — pourcentage de la population adulte atteinte du VIH-sida — est dangereusement élevé et en hausse[17]. Comme l'a souligné M. Lewis, une fois que le seuil de contamination dépasse les 1 %, « on peut partir de l'hypothèse que l'épidémie risque de se généraliser au sein de la communauté. Lorsqu'on en arrive à un seuil de 5 p. 100, on peut partir de l'hypothèse qu'elle risque de se répandre à une vitesse exponentielle. ... Le seuil de 5 p. 100 semble être le seuil de décollage dans l'ensemble de la population[18] ». Le tableau 1 dresse la liste des statistiques de prévalence des Nations Unies pour les 24 pays d'Afrique subsaharienne dont les taux sont d'au moins 5 %.

---

16 *Témoignages*, séance n° 4, le 1er avril 2003.

17 *Ibid*; ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/ press/Epiupdate.html; UNDP, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, http://www.undp.org/hdr2002/, p. 27-28.

18 *Témoignages*, séance n° 4, le 1er avril 2003.

Tableau 1. Pays les plus touchés par le VIH-sida[19]

Pays	Pourcentage d'adultes (de 19 à 49 ans) atteints du VIH-sida
Botswana	38,8
Zimbabwe	33,7
Swaziland	33,4
Lesotho	31,0
Namibie	22,5
Zambie	21,5
Afrique du Sud	20,1
Kenya	15,0
Malawi	15,0
Mozambique	13,0
République centrafricaine	12,9
Cameroun	11,8
Côte d'Ivoire	9,7
Rwanda	8,9
Burundi	8,3
Tanzanie	7,8
Congo	7,2
Sierra Leone	7,0
Burkina Faso	6,5
Ethiopie	6,4
Togo	6,0
Nigeria	5,8
Angola	5,5
Uganda	5,0

Plusieurs témoins ont fait remarquer que d'autres maladies sont aussi très répandues en Afrique subsaharienne. Selon Bernard Taylor du Partenariat Afrique Canada, la malaria ... tue plus d'un million d'enfants par an[20]. Plus de 90 % des cas de malaria se retrouvent en Afrique subsaharienne, et selon ONUSIDA et l'OMS, « le nombre des cas de tuberculose s'accroît de 10 % chaque année en Afrique à cause du VIH ... par suite de la propagation croissante du VIH et du financement insuffisant des stratégies efficaces pour le traitement de la tuberculose[21] ». Ces épidémies entraînent des pressions additionnelles sur les services sociaux et de soins de santé et sur la capacité de survie des familles et des communautés. Cette crise en matière de santé a

---

19 Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, http://www.undp.org/hdr2002/, p. 171-173.

20 *Témoignages*, séance n° 6, le 29 avril 2003.

21 « Le VIH responsable du doublement des cas de tuberculose en Afrique », Communiqué de presse, OMS/21, le 23 avril 2001.

pour résultat une importante chute de l'espérance de vie, soit de plus de 25 ans dans certains pays[22].

Comme l'a souligné M. Lewis, ces chiffres cachent deux réalités troublantes de la pandémie de VIH-sida en Afrique subsaharienne qui modèlent profondément sa propagation et ses conséquences. D'abord, « vous n'ignorez pas que cette pandémie décime en priorité le groupe de personnes en âge de produire, celles qui sont âgées de 15 à 49 ans, ce qui cause une formidable distorsion de la démographie ... Il y a un grand nombre de personnes âgées et de jeunes enfants et, entre les deux, la population s'atrophie progressivement[23] ». Les conséquences sur la main-d'œuvre dans tous les secteurs, mais particulièrement en agriculture, est dévastatrice, puisque les sociétés qui comptent un nombre sans cesse croissant de personnes atteintes du VIH-sida se voient aussi perdre leurs ouvriers agricoles, leurs enseignants, leurs fonctionnaires, les dispensateurs de soins de santé et les autres personnes pouvant prendre soin des victimes de cette pandémie et de ceux qui restent.

Deuxièmement, « les rôles dévolus à chacun des deux sexes et les rapports de force homme/femme influencent fortement le cours et l'impact de l'épidémie de VIH-sida »; les femmes et les jeunes filles sont particulièrement vulnérables à cette infection et portent de manière disproportionnée le fardeau des incidences sociales et économiques de cette pandémie[24]. Comme Stephen Lewis l'explique dans son témoignage :

> En ce qui me concerne, cette forme de sélection darwinienne à l'envers qui frappe les femmes est la manifestation la plus décourageante et la plus triste de la pandémie. À l'heure actuelle, elles représentent 50 p. 100 des cas de contamination dans le monde. En Afrique, près de 60 p. 100 des sidatiques sont des femmes. Dans le groupe d'âge des personnes âgées de 15 à 24 ans, neuf millions, soit 67 p. 100, sont des femmes. Une maladie transmissible comme celle-ci n'avait encore jamais autant frappé un sexe en particulier.
>
> Cela renvoie bien entendu à une forte inégalité des sexes. Cela nous renvoie à toutes les réalités sous-jacentes telles que l'absence de droits de propriété et d'héritage et le fait de devoir assumer l'intégralité des soins. Des femmes malades elles-mêmes doivent s'occuper d'autres personnes malades et mourantes et des orphelins, elles ne disposent d'aucune aide financière et, bien entendu, elles doivent subir une domination sexuelle implacable. La dissémination du virus s'explique par l'incapacité de dire non aux propositions sexuelles, l'incapacité à exiger d'un homme qu'il mette un préservatif, l'incapacité à exercer une autonomie

---

22 ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html; UNDP, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, http://www.undp.org/hdr2002/.

23 *Témoignages*, séance n° 4, 1er avril 2003.

24 ONUSIDA, Aide-mémoire, *Sexospécificité et VIH-SIDA*, http://www.unaids.org/fact_sheets/ungass/html/FSgender_fr.htm; ONUSIDA, page Web "HIV/AIDS and Gender", http://www.unaids.org/gender/index.html (en anglais seulement); ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/ press/Epiupdate.html, p. 19.

> sexuelle, l'ampleur de la violence sexuelle, le comportement prédateur des mâles et la prévalence des relations sexuelles entre générations, entre des hommes âgés et des femmes jeunes.
>
> Paradoxalement, le plus grand danger de contamination des femmes dans les pays d'Afrique particulièrement touchés par la maladie vient encore des mariages que l'on qualifie de monogames[25].

Selon les témoins et les rapports publiés au cours des derniers mois par les organismes internationaux et les ONG, les effets de la pandémie du VIH-sida sur l'économie et la capacité de survivre à de graves sécheresses ont été spectaculaires, en particulier dans les pays les plus touchés à la fois par les sécheresses et le VIH-sida en Afrique du Sud. L'UNICEF estime par exemple que « d'ici 2010, la taille de l'économie sud-africaine sera de 20 p. 100 plus petite que ce qu'elle aurait été en l'absence du VIH-sida, ce qui représente une perte totale d'environ 17 milliards de dollars[26] ». En Afrique du Sud, « jusqu'à 14 millions de personnes, dont la moitié sont des enfants, risquent la famine[27] ». Bien qu'elle découle en partie des sécheresses, la crise alimentaire est dictée par la pandémie de VIH-sida, qui érode secteur après secteur dans les pays touchés. Selon M. Lewis :

> Elle [la famine] était due au nombre d'agriculteurs et de travailleurs agricoles qui étaient morts et à la diminution de la productivité : sept millions de travailleurs agricoles depuis 1985, 16 millions supplémentaires selon les prévisions faites pour les environs de 2020 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, là encore des femmes dans leur immense majorité [...] y a donc des secteurs entiers qui s'écroulent et pas suffisamment de gens pour cultiver le sol ou pour commercialiser les produits [...] Il est important à mon avis de comprendre que la dégradation de secteurs entiers finit par casser la société[28].

En d'autres mots, l'actuelle crise alimentaire en Afrique australe, est un phénomène nouveau, une « nouvelle forme de famine » qui requiert une action concertée à l'échelle nationale et de la part de la communauté internationale[29]. Tout aussi important que les secours humanitaires le sont en vue d'empêcher la famine généralisée, l'absence de combat contre la pandémie de VIH-sida laissera bon nombre de pays dans une condition de famine structurale et de problèmes économiques qui rendront le développement impossible.

---

25 *Témoignages*, séance n° 4, le 1er avril 2003; ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html, p. 18-20.

26 Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « The Humanitarian Crisis In Southern Africa », présentation au Comité de développement international, http://www.unicef.org/noteworthy/safricacrisis/submission-safrica071002.pdf.

27 UNICEF, site Web sur la Crise en Afrique australe, http://www.unicef.org/noteworthy/safricacrisis/index.html; CARE Canada, « L'Éthiopie et l'Érythrée — une importante crise alimentaire, » http://care.ca/rgnc/ethiopia/ethiopia_f.shtm.

28 *Témoignages*, séance n° 4, le 1er avril 2003.

29 Alex De Waal, « New-Variant' Famine: How Aids Has Changed the Hunger Equation », *New York Times*, le 19 novembre 2002.

M. Lewis a souligné que Jeffrey Sachs, président de la Commission Macroéconomie et Santé, directeur du Columbia University Earth Institute et l'un des plus éminents économistes du monde, en est arrivé à la même conclusion dans un rapport présenté à l'Organisation mondiale de la santé sur la relation entre la santé et le développement économique :

> La charge de morbidité dans certaines régions à faible revenu, en particulier l'Afrique subsaharienne, est un obstacle redoutable à la croissance économique et il faut donc l'affronter sans hésiter en s'aidant d'une stratégie de développement globale. La pandémie de sida est un défi inouï qui, par son urgence et son intensité, n'a pas de précédent. À elle seule, cette épidémie risque de compromettre le développement de l'Afrique pour toute une génération et pourrait entraîner des dizaines de millions de décès en Inde, en Chine et dans d'autres pays en développement si l'on ne redouble pas d'efforts[30].

À elle seule, la pandémie de VIH-sida rendra impossible la réalisation des objectifs de développement du millénaire, qui « ne pourront tout simplement pas être atteints dans pratiquement tous les pays où le taux de prévalence de la maladie est supérieur à 5 ou 7 p. 100, qui est le seuil de décollage. »[31] Vingt-quatre pays d'Afrique subsaharienne comptent un taux de prévalence de 5 % et plus parmi la population adulte, et 18 autres ont un taux de prévalence de 7 % ou plus (voir tableau 1). Dans bon nombre de ces pays, les objectifs de développement du millénaire sont en régression. Le développement de l'Afrique subsaharienne, notamment au moyen du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA), dépendra donc de notre capacité et de notre volonté politique de lutter contre la pandémie de VIH-sida.

La pandémie de VIH-sida combinée à la crise alimentaire, à laquelle elle est liée de près, en particulier en Afrique australe, sont aussi exacerbées par les conflits armés et la violence politique. Les conflits armés et la violence politique contribuent non seulement à la propagation du VIH-sida et des autres maladies mais elles exacerbent aussi les conditions dans lesquelles elles sévissent — pénuries alimentaires et famines (parfois délibérées), conditions d'hygiènes déficientes, migrations accrues de grands nombres de personnes (militaires et civiles), destruction des systèmes de soins de santé et de services sociaux. Les conflits armés et la violence politique causent aussi directement la propagation des maladies telles que le VIH-sida, puisque la violence sexuelle à l'endroit

---

30 *Macroéconomie et santé: Investir dans la santé pour le développement économique*. Rapport de la Commission Macroéconomie et Santé, présidée par Jeffrey D. Sachs, présenté au Dr Gro Harlem Brundtland, Directeur général de l'Organisation mondiale pour la santé, le 20 décembre 2001, http://www3.who.int/whosis/cmh/, p. 1-2. Voir aussi Laura D'Andrea Tyson, « For Developing Countries, Health Is Wealth, Business Week, » le 14 janvier 2002, http://www.businessweek.com/magazine/content/02_02/b3765071.htm. Le site Web de la Commission Macroéconomie et Santé se trouve à l'adresse http://www.cmhealth.org/index.html, et celui de la Columbia University Earth Institute se trouve à l'adresse http://www.earthinstitute.columbia.edu/.

31 *Témoignages*, séance n° 4, le 1 avril 2003.

des femmes et des enfants est répandue et « souvent utilisée comme arme de guerre et de terreur[32] ».

Le génocide de 1994 au Rwanda, par exemple, a entraîné une augmentation spectaculaire du taux de prévalence du VIH : avant le génocide, les taux se situaient autour de 10 % dans certaines zones urbaines et de 1 % dans les zones rurales; en 1997, ces taux sont passés à plus de 11 % dans les deux zones[33]. De plus, au Zimbabwe, la violence appuyée par l'État et la mauvaise gestion politique ont fait du grenier sud-africain un pays incapable de lutter contre de graves sécheresses; dans une société où le tiers des adultes est infecté par le VIH-sida, plus de la moitié de la population craint maintenant la famine. Les pénuries alimentaires, en retour, affaiblissent la capacité des personnes atteintes du VIH de combattre la maladie.

En résumé, le Sous-comité est d'avis que la pandémie de VIH-sida constitue maintenant l'unique crise humanitaire la plus dévastatrice en Afrique subsaharienne. Cette crise risque de détruire des communautés, des sociétés et des pays entiers, en particulier si elle est liée à d'autres crises et problèmes dans un cercle vicieux catastrophique.

En dépit toutefois de l'énormité de la crise de VIH-sida, il nous est possible d'agir davantage pour aider ses victimes et empêcher la propagation de cette maladie à la vaste majorité des Africains qui n'ont pas encore contracté le VIH. L'envoyé spécial de l'ONU, Stephen Lewis, s'est montré inflexible à ce sujet : « nous savons que nous pouvons inverser cette tendance [...] nous savons ce qu'il faut faire en matière de soins, de prévention et de traitement et que nous pourrions remédier à cette pandémie en quelques années si nous réussissions à mobiliser l'énergie et les ressources suffisantes[34] ». Il a poursuivi en déclarant :

> Il nous faut réagir en conséquence. Nous devons multiplier les réactions de la communauté dans tout le pays. Si nous y parvenons, des millions de vies seront sauvées. C'est en partie une question de ressources humaines et en partie une question d'infrastructure, mais c'est avant tout une question de ressources financières. Avec de l'argent, nous pourrions prolonger et épargner des millions de vies, tout le monde le sait. La nécessité de se débrouiller sans argent est une grande source de frustration et d'exaspération[35].

---

32 ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/ press/Epiupdate.html, p. 35.

33 *Ibid.*

34 *Témoignages*, séance n° 4, le 1er avril 2003.

35 *Ibid.*; ONUSIDA et l'OMS sont aussi du même avis : « Des efforts massifs — de la part de l'ensemble du monde — sont nécessaires pour apporter traitement et prise en charge aux millions d'Africains qui en ont besoin et pour atténuer l'impact de l'épidémie » (ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html, p. 19)

Le besoin urgent de ressources financières a aussi été mis en évidence par le secrétaire d'État du Canada pour l'Afrique, l'honorable Denis Paradis. Dans son témoignage présenté au Sous-comité, il a souligné le lien entre la pauvreté absolue généralisée en Afrique subsaharienne — où la vaste majorité des gens gagnent moins d'un dollar par jour — et la pandémie de VIH-sida[36]. La pauvreté et le manque de ressources financières ont des conséquences généralement plus profondes sur la prévention et le traitement du VIH-sida du fait que les médicaments sont chers :

> Actuellement, le traitement au moyen de médicaments antirétroviraux produits par une des principales compagnies pharmaceutiques coûte environ 900 $ par personne par an. Le traitement au moyen de médicaments génériques, une des combinaisons de bithérapie ou de trithérapie, coûte 300 $ par personne par an. Ces prix sont énormes pour des personnes qui gagnent moins d'un dollar par jour et lorsque les gouvernements sont ligotés à ce point[37]. [Traduction]

La capacité de produire des médicaments génériques pour le traitement du VIH-sida existe dans des pays tels que l'Inde, le Brésil et la Thaïlande. Malheureusement, selon M. Lewis, les États-Unis et les principales compagnies pharmaceutiques refusent de permettre aux fabricants de médicaments génériques d'exporter ceux-ci vers les pays africains les plus nécessiteux, croyant que ce précédent pourrait nuire à leurs ventes en Europe et en Amérique du Nord[38].

En avril 2003, l'honorable Pierre Pettigrew, ministre du Commerce international, a déclaré ce qui suit au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international : « Le Canada continue à rechercher une solution multilatérale aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et à l'accès aux médicaments, mais s'est joint à d'autres membres de l'OMC pour déclarer qu'il n'agira pas contre les mesures destinées à aider les pays les moins avancés. Les pays pauvres qui n'ont que peu ou pas de capacités de fabrication de produits pharmaceutiques doivent avoir accès aux médicaments pour traiter les crises de santé publique causées par le VIH-sida et d'autres[39] ». Une fois encore, M. Lewis a insisté sur la nécessité d'aller au-delà de nos propres politiques afin de rallier la communauté internationale quant à cette question. Il a déclaré en ses mots,

> Sur la question des médicaments génériques, [...] il nous faut là encore un porte-parole, un grand pays comme le Canada pour dire qu'il convient de trouver un compromis sur un accord auquel seuls les États-Unis sont opposés. Il s'agit dans le cadre de ce compromis de se pencher sur les matières premières, qui se trouvent principalement en Chine, et de s'assurer que les fabricants de produits génériques de l'Inde, de la Thaïlande et du Brésil ont accès à ces matières premières et disposent d'un marché suffisamment sûr en matière d'achat et de distribution. C'est la lutte qu'il faut mener, et il faut un porte-parole.

---

36 *Témoignages*, séance n° 7, le 6 mai 2003.

37 *Ibid.*

38 *Témoignages*, séance n° 4, le 1er avril 2003.

39 *Témoignages*, CPAECI, séance n° 30, le 9 avril 2003.

Et il a ajouté, « je pense que le Canada se doit d'affirmer que les considérations commerciales n'ont pas à prévaloir lorsqu'il s'agit de santé humaine. Par conséquent, si un pays fabrique des médicaments génériques, il doit avoir le droit d'exporter vers un pays tiers qui en a besoin sans crainte de se voir reprocher d'enfreindre les clauses de l'accord sur les ADPIC (aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce)[40] ».

Le Sous-comité croit qu'il est instamment nécessaire de mettre en œuvre des mesures internationales concertées et bien subventionnées pour lutter contre la pandémie de VIH-sida, et que le Canada peut et devrait contribuer à faire changer les choses dans le cadre de cet effort global. Ce dernier doit mettre tous les intervenants à contribution, mais les pays riches sont particulièrement appelés à mobiliser les ressources financières dont on a besoin de façon urgente afin de lutter contre la pandémie de VIH-sida.

Parallèlement, la communauté internationale doit également s'occuper de facteurs contributifs, comme la malnutrition et la famine, l'insuffisance de la capacité des secteurs public et privé (notamment dans les domaines des soins de santé, des services sociaux et de l'éducation), la corruption et l'absence de démocratie, la violence politique et les conflits armés, les violations des droits de la personne, ainsi que l'énorme disparité entre les sexes qui rend les femmes et les jeunes filles particulièrement vulnérables à la maladie et contraint ces dernières à assumer une part disproportionnée du fardeau que représentent les conséquences socioéconomiques de la pandémie.

Le Sous-comité appuie l'évaluation de M. Lewis selon laquelle le meilleur organe en place pour l'intervention internationale est le nouveau Fonds mondial de la lutte contre le VIH-sida, la tuberculose et le paludisme[41]. Le Sous-comité fait donc appel au gouvernement pour qu'il augmente substantiellement ses contributions au Fonds mondial.

De plus, le gouvernement devrait, de par son appartenance au G8, à la Francophonie, au Commonwealth et aux Nations Unies, être actif sur le plan international afin de s'assurer que l'on accorde la priorité à la lutte contre le VIH-sida en Afrique subsaharienne. Il devrait également inciter fortement ses partenaires du G8 à faire leur part pour surmonter les difficultés qu'éprouve le Fonds mondial et à affecter les ressources nécessaires à la lutte contre la pandémie de VIH-sida.

Le Sous-comité croit également que, compte tenu de la gravité de la pandémie de VIH-sida et de ses liens avec la famine, la violence politique et les conflits armés, il faut

---

40 *Témoignages*, séance n° 4, le 1er avril 2003.

41 Le Fonds a été créé en 2001 et est exploité depuis 2002. Son conseil d'administration compte des intervenants et des décideurs de tous les secteurs et régions, y compris les gouvernements nationaux, les organismes régionaux, les ONG et les organismes internationaux pertinents. Les mécanismes en place pour répartir les fonds assurent que tous les intervenants appropriés prennent part à la conception et à l'exécution des initiatives. http://www.globalfundatm.org/ (en anglais seulement)

repenser les politiques et les programmes d'aide au développement du Canada. Le gouvernement a apporté des contributions importantes à la lutte contre le VIH-sida, notamment en subventionnant des programmes de formation et de soutien, des initiatives locales et des recherches. Il a par ailleurs affecté 150 millions de dollars sur quatre ans au Fonds mondial. De plus, le VIH-sida constitue l'une des quatre priorités de développement social annoncées par la ministre de la Coopération internationale en 2000[42].

Les programmes canadiens d'aide au développement demeurent disséminés dans quelque 100 pays, et on ne destine que les nouveaux fonds aux partenariats renforcés visant à offrir une aide bilatérale à quelques pays et à des secteurs précis. Ces préoccupations ont été soulevées à maintes reprises par des témoins au cours des audiences du Sous-comité et d'autres audiences tenues par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. Le Sous-comité croit que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) devrait accorder une plus grande priorité à la lutte contre le VIH-sida en Afrique subsaharienne et concentrer ses ressources et ses programmes sur un nombre restreint de secteurs et de pays afin d'en augmenter l'efficacité.

Un des moyens d'en arriver là consisterait à adopter une approche globale, mais bien ciblée, qui attribuerait une part importante des ressources en vue d'aider un petit groupe de pays à enrayer la pandémie de VIH-sida. En étroite collaboration avec les nations destinataires, le Canada pourrait offrir à la fois l'aide humanitaire urgente requise afin d'assister les victimes du VIH-sida et de prévenir la propagation de la maladie ainsi que des programmes à long terme conçus pour remettre sur pied les secteurs les plus touchés par la pandémie (agriculture, soins de santé, services sociaux, éducation, services gouvernementaux), comme l'a suggéré M. Lewis.

Recommandations

1.1 Le Sous-comité loue le gouvernement pour son engagement à combattre la pandémie de VIH-sida au moyen de contributions à des programmes multilatéraux et bilatéraux. Toutefois, l'ampleur et l'urgence de la crise requièrent des mesures et des ressources supplémentaires. Le Sous-comité est d'accord avec Stephen Lewis pour dire que la pandémie de VIH-sida a désespérément besoin d'un porte-parole parmi les pays industrialisés et que le Canada est dans une position idéale pour jouer ce rôle. Il exhorte le gouvernement à s'engager fermement et publiquement à devenir cet indispensable leader

---

42 Voir le témoignage de l'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, présenté plus tôt cette année (*Témoignages*, CPAECI, séance n° 24, le 20 mars 2003), de même que les renseignements supplémentaires fournis par l'honorable Susan Whelan en réponse aux questions soulevées par les membres du CPAECI au cours de son témoignage.

politique et moral de la lutte contre la pandémie de VIH-sida en Afrique subsaharienne. Et il exhorte le gouvernement à tripler sa contribution au Fonds mondial de lutte contre le VIH-sida, la tuberculose et le paludisme.

1.2 Le gouvernement doit également revoir ses programmes bilatéraux d'aide au développement et ses programmes d'aide humanitaire de façon à refléter les nouvelles réalités de l'Afrique subsaharienne. Le Sous-comité estime que les ressources doivent être ciblées et que les programmes d'aide au développement et d'aide humanitaire doivent refléter le fait que, dans bon nombre des pays d'Afrique, le VIH-sida est inextricablement lié à d'autres problèmes, particulièrement les pénuries alimentaires et la famine, les conflits armés et la violence politique, ainsi que les problèmes de gouvernance. Le Sous-comité estime que l'Agence canadienne de développement international devrait accorder une priorité plus grande à la lutte contre le VIH-sida en Afrique subsaharienne et axer ses moyens et ses programmes sur un nombre moindre de secteurs et de pays, afin d'agir plus efficacement. Une telle démarche supposerait, d'une part, une aide humanitaire nécessaire de toute urgence pour aider les victime du VIH-sida et pour empêcher la maladie de se répandre et, d'autre part, des programmes à plus long terme pour reconstruire les secteurs les plus affectés par la pandémie (agriculture, soins de santé, fonction publique).

1.3 L'intervention en ce qui a trait à la pandémie de VIH-sida doit s'occuper davantage du fait que « les inégalités sexospécifiques alimentent l'épidémie de sida », puisque les femmes et les jeunes filles sont particulièrement vulnérables à la maladie et assument une part disproportionnée du fardeau que représentent les conséquences socioéconomiques de la pandémie[43]. Le Sous-comité soutient la décision de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) de faire « la promotion de l'égalité entre les sexes [...], [ce qui] sous-tend toutes les activités de l'ACDI[44] ».

---

43 ONUSIDA, Aide-mémoire « Sexospécificité et VIH-SIDA », http://www.unaids.org/fact_sheets/ungass/html/FSgender_fr.htm; ONUSIDA, page Web « HIV/AIDS and Gender », http://www.unaids.org/gender/index.html (en anglais seulement); ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/update/epiupdate_fr.pdf.

44 L'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, dans son témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, présenté plus tôt cette année (*Témoignages*, CPAECI, séance n° 24, le 20 mars 2003).

1.4 Le Sous-comité demande au gouvernement de faire de l'accès aux médicaments dans les pays pauvres un élément prioritaire de sa position lors des négociations au sein d'organisations vouées au commerce multilatéral. Il devrait faciliter la prise des moyens recommandés par l'Organisation mondiale de la santé, comme la vente de médicaments brevetés à prix plus bas dans les pays pauvres et l'accès aux médicaments génériques. Dans le but de faciliter la prise de ces moyens, le gouvernement devrait envisager d'interdire la réimportation des médicaments en provenance des pays qui profiteront de ce traitement de faveur, comme l'a fait récemment l'Union européenne.

2. Pénuries alimentaires et famine

Le Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations Unies estime que plus de 40 millions de gens en Afrique subsaharienne sont « victimes de la vaste famine qui paralyse le continent » De nombreux Canadiens savent qu'une famine généralisée menace l'Afrique australe, où « près de 14 millions de personnes, dont la moitié sont des enfants, risquent de mourir de faim », et la Corne de l'Afrique, où plus de 12 millions de gens sont à risque en Éthiopie et en Érythrée [13]. Toutefois, des millions d'Africains d'autres régions sont aussi touchés par les pénuries alimentaires. Selon le PAM, les pays suivants « souffrent actuellement de pénuries alimentaires graves » [Traduction] : l'Angola, le Burundi, la République démocratique du Congo, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, le Congo, le Soudan, le Swaziland, l'Ouganda, la Guinée, le Libéria, la Sierra Leone, la Côte d'Ivoire, la Mauritanie, le Sénégal, la Gambie, le Cap-Vert et le Mali, la Zambie et le Zimbabwe[14].

Alors que les sécheresses et les autres phénomènes météorologiques violents ont contribué à plus de la moitié de ces crises alimentaires, les conflits et la violence politique des derniers temps ont largement concouru aux urgences alimentaires et humanitaires dans bon nombre de ces pays. Dans le tiers des cas, le PAM établit les conflits armés comme la principale cause de cette pénurie alimentaire exceptionnelle. De plus, cette année, dans certaines des régions les plus touchées, soit la République démocratique du Congo, l'Érythrée et l'Afrique australe, la famine est étroitement liée à au moins une autre crise : la pandémie de VIH-sida et d'autres maladies, une mauvaise gestion gouvernementale, la crise économique et la pauvreté extrême. Comme l'UNICEF l'a remarqué dans une présentation faite récemment au Comité de développement international :

---

13 UNICEF, site Web sur la crise en Afrique australe, http://www.unicef.org/french/noteworthy/safricacrisis/; CARE Canada, « L'Éthiopie et l'Érythrée — une importante crise alimentaire », http://care.ca/rgnc/ethiopia/ethiopia_f.shtm.

14 Programme alimentaire mondial (PAM), *Africa Hunger Alert*, http://www.wfp.org/index.asp?section=3 (en anglais seulement).

> Beaucoup de gens de la communauté internationale d'aide humanitaire lient principalement la crise qui sévit actuellement en Afrique de l'Est et en Afrique australe à la sécheresse et à la pénurie alimentaire [...] Il est vrai que la région a été touchée par des précipitations irrégulières, des politiques agricoles inappropriées et, dans certains cas, des politiques économiques peu judicieuses. Toutefois, l'ampleur de la crise humanitaire en Afrique australe est beaucoup plus large : elle tient son origine de problèmes qui existaient bien avant le début de la sécheresse actuelle[47]. [traduction]

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la principale cause de cette crise est la pandémie de VIH-sida, qui « tuera beaucoup plus de femmes et d'enfants que la sécheresse. Et cette catastrophe continuera bien après que la pluie aura recommencé à tomber dans la région[48]. » [Traduction]

Autrement dit, il y a différentes crises alimentaires en Afrique subsaharienne, et ces dernières résultent de différentes causes interdépendantes. Comme plusieurs témoins l'ont fait remarquer, une intervention visant à vaincre les crises alimentaires actuelles doit donc à la fois satisfaire les besoins immédiats de plus de 40 millions d'Africains qui risquent de mourir de faim et se pencher sur les problèmes à plus long terme qui ont entraîné ou exacerbé ces crises et qui se sont traduits par l'incapacité de nombreux pays à gérer les pénuries alimentaires généralisées.

Aide alimentaire d'urgence

Comme l'a mentionné devant le Sous-comité Ernest Loevinsohn, directeur général du Programme de lutte contre la faim, la malnutrition et la maladie de l'ACDI, une « aide alimentaire massive » est instamment requise pour aider les personnes menacées par la famine[49]. Le Programme alimentaire mondial, des organismes multilatéraux et des organismes non gouvernementaux ont fait de nombreuses demandes d'aide alimentaire et de ressources financières, mais seulement un peu plus de 30 % de ce qui est nécessaire, d'après les évaluations du PAM, ont été versés ou promis par les pays donateurs, ce qui laisse un manque à gagner d'un milliard de dollars américains. En avril, James Morris, directeur du PAM, a accusé les pays occidentaux d'avoir deux poids, deux mesures, versant des sommes importantes pour la guerre et l'effort humanitaire en Iraq, mais faisant abstraction des souffrances de millions d'Africains menacés par la famine. « Comment peut-on couramment accepter tant de souffrance et de désespoir en Afrique, alors que nous n'accepterions jamais une telle situation ailleurs dans le monde? Cette

---

47 Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « The Humanitarian Crisis In Southern Africa », présentation au Comité de développement international, http://www.unicef.org/noteworthy/safricacrisis/submission-safrica071002.pdf (en anglais seulement).

48 *Ibid.*

49 *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

situation est absolument intenable, » a-t-il déclaré au Conseil de sécurité des Nations Unies[50]. » [Traduction]

Lorsqu'il a comparu devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international en novembre 2002, M. Morris a noté que le Canada a « apporté une contribution de 3,5 milliards de dollars » au PAM depuis le début des années 1960 et qu'il a été « l'un [des] appuis les plus importants, en aidant à trouver les moyens de maximiser [la] productivité et de mieux travailler, grâce à des solutions très novatrices[51] ».

Selon l'ACDI, l'aide d'urgence du Canada à l'Afrique au cours du dernier et de l'actuel exercices financiers se détaille comme suit :

- Au cours du dernier exercice (EF 2002-2003), le Canada a consenti 139 328 761 $ en aide humanitaire d'urgence à l'Afrique. À ce jour cette année (EF 2003-2004), elle a décaissé 11 328 546 $ de plus pour répondre aux crises humanitaires incessantes en Afrique, ce qui porte sa contribution totale à 150 657 307 $.

- Sur le montant versé pendant l'EF 2002-2003, 56,4 millions de dollars ont servi expressément à fournir de l'aide alimentaire à l'Afrique (par l'entremise du Programme alimentaire mondial, de la Banque de céréales vivrières du Canada et d'autres partenaires)[52].

Solutions à long terme

Bernard Taylor, de Partenariat Afrique Canada, a indiqué au Sous-comité que les crises alimentaires constituaient un phénomène récurrent dans de nombreuses régions de l'Afrique subsaharienne, en partie à cause des sécheresses régulières. Par conséquent, la résolution de certains problèmes structurels à la base des crises alimentaires récurrentes et le renforcement de la capacité des sociétés de gérer les pénuries alimentaires doivent constituer un axe d'intervention prioritaire. Le Sous-comité appuie M. Taylor, selon qui des programmes régionaux de sécurité alimentaire apporteraient une grande contribution sur ce plan.

Comme Ernest Loevinsohn et d'autres témoins l'ont souligné, le développement de l'agriculture et du secteur rural doit représenter une autre priorité. Le Sous-comité félicite l'ACDI d'en avoir fait l'une des priorités de ses programmes de développement. L'ACDI a également fait du développement de l'agriculture et du secteur rural un des

---

50 BBC News, World Edition, « UN slams aid 'double standards' », le 8 avril 2003, http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2927889.stm (en anglais seulement).

51 *Témoignages*, CPAECI, séance n° 7, le 5 novembre 2002.

52 Renseignements fournis au Sous-comité par l'ACDI.

secteurs prioritaires du Fonds canadien pour l'Afrique et du Programme de partenariats renforcés, pour lequel elle a jusqu'à maintenant choisi six pays de l'Afrique subsaharienne, soit l'Éthiopie, le Ghana, le Mali, le Mozambique, le Sénégal et la Tanzanie[53]. Au-delà des stratégies locales, régionales et nationales pour développer le secteur rural et l'adapter à la nouvelle situation sociale et environnementale — notamment une pénurie grandissante de main-d'œuvre résultant de la pandémie de VIH-sida — le développement durable et efficace de l'agriculture ne peut se faire sans égard à la conjoncture économique mondiale. Ici, les pays riches doivent accepter leur responsabilité dans l'établissement d'un système commercial international ouvert et équitable pour les produits agricoles. Cette dernière sous-entend l'ouverture des marchés intérieurs afin d'importer des pays en développement et une réduction significative des subventions accordées aux producteurs des pays de l'OCDE. Le Sous-comité demande au gouvernement de tout mettre en œuvre pour contribuer à l'aboutissement des négociations actuelles de l'OMC dans le cadre du Programme de Doha pour le développement.

À la lumière des effets dévastateurs de la pandémie de VIH-sida et des conflits armés sur la production et la sécurité alimentaires, les dirigeants de l'Afrique subsaharienne et la communauté internationale doivent tout tenter pour combattre la pandémie de VIH-sida et régler les causes de conflit sur le continent.

Recommandations

2.1 Le Sous-comité demande au gouvernement d'augmenter ses contributions aux efforts continus de secours d'urgence, car une aide alimentaire massive est nécessaire immédiatement. En conséquence, le gouvernement devrait essayer de mobiliser un soutien international surtout pour soulager les famines qui sévissent en Afrique australe, en Éthiopie, en Érythrée et dans la République démocratique du Congo.

2.2 Le gouvernement devrait également élargir son Programme de partenariats renforcés afin d'inclure un plus grand nombre de pays parmi les plus pauvres de l'Afrique subsaharienne et continuer la mise en œuvre de programmes conçus pour régler les problèmes fondamentaux dans ces pays. Le développement de l'agriculture et du secteur rural dans les pays touchés par la pandémie de VIH-sida revêt une importance particulière.

---

53 ACDI, *Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, septembre 2002, http://www.acdi-cida.gc.ca/aide-efficace. Voir le témoignage de l'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, présenté plus tôt cette année (*Témoignages*, CPAECI, séance n° 24, le 20 mars 2003), de même que les renseignements supplémentaires fournis par l'honorable Susan Whelan en réponse aux questions soulevées par les membres du CPAECI au cours de son témoignage.

2.3 Le Sous-comité demande au gouvernement de faire des efforts supplémentaires pour délier l'aide publique au développement. Il exhorte le gouvernement à redoubler ses efforts pour : que soient éliminées les subventions agricoles dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); que soient réformées les règles commerciales de l'OMC qui touchent à l'agriculture, en tenant particulièrement compte des besoins des petits producteurs d'Afrique, et que soit envisagé l'établissement d'un mécanisme d'assurance-stabilisation qui leur assurerait un revenu correct; que les pays les moins avancés et les pays en développement soient autorisés à recourir à des mesures commerciales pour limiter les importations de produits agricoles considérés comme indûment subventionnés; et que soit amélioré l'accès aux marchés des pays les moins avancés et des pays en développement.

2.4 Le gouvernement devrait revoir ses politiques et ses programmes d'aide au développement à la lumière de l'importance des liens entre les différentes crises humanitaires et politiques qui sévissent en Afrique subsaharienne et conformément à l'objectif de combattre les causes fondamentales des crises alimentaires actuelles dans certains des pays les plus touchés.

3. Droits de la personne, démocratie et bonne gouvernance

Bernard Taylor, directeur exécutif de Partenariat Afrique Canada, a indiqué au Sous-comité que :

> Certains des principaux problèmes caractérisant l'Afrique et la crise humanitaire peuvent se résumer de la façon suivante : l'Afrique compte bon nombre d'états faibles et de démocraties défaillantes, ce qui fragilise les institutions. Malheureusement, cela entraîne trop souvent, dans diverses régions de l'Afrique, la répression, la violation des droits de la personne et, parfois, des conflits[54].

Les droits de la personne sont depuis longtemps une priorité du Canada et du reste de la communauté internationale, et les efforts faits pour assurer leur promotion et leur protection en Afrique se poursuivent dans des tribunes multilatérales telles que la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Alex Neve, d'Amnistie Internationale, a déclaré ce qui suit au cours d'une réunion tenue en mars 2003 et portant sur la situation au Zimbabwe :

---

[54] *Témoignages*, séance n° 6, le 29 avril 2003.

> Je voudrais commencer en soulignant qu'il est très important — et je ne saurais trop insister là-dessus — à cette époque très troublée, où la communauté internationale a les yeux fixés sur l'Iraq, que votre Sous-comité continue de s'assurer, par des audiences comme celle d'aujourd'hui, que les très nombreuses autres situations très pressantes concernant les droits humains dans le monde retiennent encore l'attention[55].

Ces dernières années, la communauté internationale s'est rendu compte que, outre les droits de la personne, des éléments connexes tels que la bonne gouvernance et la démocratie sont essentiels au développement durable, qui repose sur trois principes fondamentaux : la croissance économique, la protection de l'environnement et l'équité sociale. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a récemment souligné que notre expérience en matière de développement dans le monde a en effet prouvé que la promotion du développement durable « ne représente pas seulement une entreprise difficile sur les plans socioéconomique et technologique, mais aussi sur les plans institutionnel et politique[56]. » [Traduction] En plus d'être des principes de base de la vie politique nationale et internationale, la démocratie, la primauté du droit, la justice et les droits de la personne doivent maintenant être vus comme des éléments essentiels au processus de développement.

Comme le mentionne Mark Halle, de l'Institut international de développement durable, établi à Winnipeg :

> Les institutions et les mécanismes de gouvernance qui sous-tendent le développement durable sont tellement importants qu'ils représentent le quatrième principe fondamental du développement durable. En réalité, c'est ce dernier principe qui confère au développement économique sa légitimité et responsabilise le processus de développement quant aux résultats obtenus grâce aux fonds de développement. Il se fonde sur les institutions démocratiques, qui permettent à chacun de prendre part aux décisions qui touchent leur vie. Il compte sur une transparence accrue et de meilleures possibilités de participer aux choix sociaux. De plus, il repose sur des mécanismes concrets afin de superviser et de faire respecter la responsabilité quant aux décisions liées au développement. Il est maintenant évident que toute tentative d'établir uniquement les trois premiers principes était vouée à l'échec[57]. [Traduction]

La reconnaissance générale de l'importance des institutions nationales et internationales et de la politique pour le développement durable a mené à un nouveau consensus, qui se reflète dans le *Rapport mondial sur le développement humain 2002* et la *Déclaration de Johannesburg sur le développement durable*, au sein des dirigeants à l'occasion du Sommet mondial sur le développement durable des Nations Unies tenu l'an dernier. Ce consensus se manifeste également dans l'œuvre des organismes internationaux, telle que celle du Programme des Nations Unies pour le développement.

---

55 *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

56 PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, p. 51.

57 Mark Halle, « Sustainable development cools off » *IISD Commentary*, juillet 2002, http://www.iisd.org/publications/publication.asp?pno=481 (en anglais seulement).

Comme Mark Malloch Brown, administrateur du Programme, l'a souligné devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, en février 2003 :

> ... nous affectons aujourd'hui 60 % de notre aide technique dans le monde à la gouvernance, parce que nous avons compris que des institutions gouvernementales exemptes de corruption et fonctionnant dans un climat d'honnêteté constituent la base du développement. On peut construire des routes, des ponts, et ainsi de suite, mais sans une gouvernance honnête et digne de confiance, sans un cadre législatif et la capacité d'élaborer des politiques, tout le reste est peine perdue[58].

Malheureusement, la mauvaise gouvernance, la corruption et la violation constante des droits de la personne demeurent trop fréquentes en Afrique subsaharienne, comme le montre le cas du Zimbabwe, dont on discute plus loin. De surcroît, c'est en toute impunité que les droits humains sont bafoués par les dirigeants politiques, les représentants des États, les groupes armés, etc. Toutefois, il pourrait en être autrement, et la communauté internationale peut fournir une participation importante à la création du cadre et des institutions juridiques nécessaires pour permettre la poursuite en justice des coupables. Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, créé conjointement en vertu d'un traité entre la Sierra Leone et les Nations Unies, est l'exemple d'un moyen nouveau et particulièrement remarquable pour traduire les auteurs des crimes de guerre en justice, parce qu'il relève de la compétence conjointe de l'ONU et de la Sierra Leone et qu'il est doté de juges et de procureurs locaux et internationaux. On s'attend en outre à ce qu'il fonctionne à frais beaucoup moindres que les autres tribunaux internationaux[59].

En plus de constituer des obstacles majeurs au développement, la mauvaise gouvernance, la corruption et les violations des droits de la personne posent également des problèmes particuliers pour les efforts d'aide humanitaire, parce que les organismes qui octroient l'aide instamment requise doivent traiter avec les institutions et les gouvernements des États, qui tentent souvent d'utiliser cette aide à des fins politiques; que les mauvaises politiques et la corruption représentent en soi une cause ou un facteur contributif des crises humanitaires; que l'accès aux personnes étant les plus dans le besoin est parfois réduit; et que les représentants et les travailleurs des organismes d'aide peuvent être eux-mêmes à risque.

Néanmoins, comme John Watson, de Care Canada, l'a rappelé aux membres, nous devons nous assurer que nous ne pénalisons pas les victimes des crises humanitaires pour les abus de leur gouvernement. Et, lorsqu'il y a des gouvernements répressifs et corrompus, il y a souvent des besoins considérables sur le plan humanitaire. Il a argué que, « même avec les gouvernements les plus terribles [...], nous avons

---

58 *Témoignages*, CPAECI, séance n° 18, le 13 février 2003.

59 Michelle Sieff, « A 'Special Court' for Sierra Leone's War Crimes », site Internet du *Global Policy Forum*, 2001, http://www.globalpolicy.org/security/issues/sierra/court/2001/analysis.htm.

constaté qu'il est possible de traiter pour que les pauvres aient vraiment accès à ce dont ils ont besoin » et que « l'aide peut être utilisée de manière très efficace même avec un gouvernement répressif[60] ».

Bien que les violations des droits de la personne, la mauvaise gouvernance et la corruption soient encore très répandues en Afrique subsaharienne, il est important de reconnaître que le développement du respect à l'égard de telles valeurs est un processus à long terme et que les tendances sont bonnes. Comme Mark Malloch Brown l'a souligné, d'un point de vue global, « ... depuis 1980, le nombre de pays démocratiques a doublé. Comme nous l'avons dit l'année dernière dans notre rapport sur le développement humain, 70 % de la population mondiale habite maintenant dans des pays démocratiques, où la démocratie est souvent très imparfaite, où les droits sont limités, se réduisant parfois au droit de voter tous les cinq ans. Mais la tendance est claire, l'élan est donné [...] Nous avons créé les institutions de la démocratie. Nous devons maintenant créer le langage, les coalitions et le manifeste pour la mise en œuvre de la démocratie[61] ».

La promotion des droits de la personne, de la primauté du droit, de la démocratie et de la bonne gouvernance est devenue un élément important des politiques et des programmes de développement international du Canada. Selon l'ACDI, « d'importants investissements ont été faits dans des initiatives de développement à long terme de la démocratie et d'une bonne gouvernance[62]. » [Traduction]. Il s'agit également d'un élément important de l'attention accrue que le gouvernement porte à l'Afrique. Par exemple, les pays choisis pour le Programme de partenariats renforcés, qui est financé par le Fonds canadien pour l'Afrique, « doivent se montrer résolus à l'égard de la démocratie, du bon gouvernement et des droits de la personne[63] ».

Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA)[64]

L'un des mécanismes pour atteindre ce but en Afrique a été baptisé le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA). Il a fait l'objet d'une étude approfondie réalisée par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international dans son rapport intitulé *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du*

---

60 *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

61 *Témoignages*, CPAECI, séance n° 18, le 13 février 2003.

62 Voir le témoignage de l'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, présenté plus tôt cette année (*Témoignages*, CPAECI, séance n° 24, le 20 mars 2003), de même que les renseignements supplémentaires fournis par l'honorable Susan Whelan en réponse aux questions soulevées par les membres du CPAECI au cours de son témoignage.

63 ACDI, *Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, http://www.acdi-cida.gc.ca/aide-efficace, p. 26.

64 Le site Internet officiel du NPDA : http://www.avmedia.at/nepad/indexgb.html.

monde. Un rapport sur les priorités canadiennes en vue du sommet du G8, déposé en juin 2002[65].

En bref, le NPDA a été adopté en 2001 par les dirigeants africains. Il s'agit d'un cadre d'orientation global et d'un programme d'action en vue de relancer la croissance et le développement viable du continent. Élaboré et adopté par des chefs d'État africains, en association avec des donateurs traditionnels, il a été « soutenu par les 53 États membres de l'Organisation de l'unité africaine [maintenant l'Union africain]. Il met l'accent sur la direction et l'appropriation par l'Afrique du processus de développement, et recommande un nouveau partenariat mondial fondé sur la responsabilité partagée et l'intérêt mutuel[66] ». Les principes et les objectifs du NPDA sont énumérés dans l'encadré 1.

ENCADRÉ 1 — PRINCIPES ET OBJECTIFS DU NPDA[67]

- Assurer la propriété, la responsabilité et la direction africaines.
- Rendre l'Afrique attirante pour les investisseurs tant du continent que de l'étranger.
- Mobiliser le vaste potentiel économique du continent.
- Parvenir à une croissance annuelle moyenne du produit intérieur brut (PIB) de plus de 7 % et s'y maintenir pendant les 15 prochaines années.
- Faire en sorte que le continent réalise les objectifs convenus en matière de développement international.
- Accroître l'investissement dans le développement des ressources humaines.
- Promouvoir le rôle des femmes dans toutes les activités.
- Promouvoir l'intégration économique sous-régionale et continentale.
- Élaborer un nouveau partenariat avec les pays industrialisés et les organismes multilatéraux en fonction d'engagements, d'obligations, d'intérêts, de contributions et d'avantages mutuels.
- Renforcer la capacité de l'Afrique de diriger son propre développement et d'améliorer la coordination avec ses partenaires en développement.
- Assurer la capacité nécessaire pour mener des négociations au nom du continent à l'égard de grands programmes de développement qui nécessitent une coordination à l'échelon continental.
- Assurer la capacité nécessaire pour accélérer la mise en œuvre des grands projets et accords régionaux de coopération en matière de développement qui ont déjà été approuvés ou sont en voie de l'être.
- Renforcer la capacité de l'Afrique de mobiliser des ressources externes supplémentaires en vue de son développement.

Dans son rapport *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du monde*, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international a conclu que, sans être parfait, le NPDA représentait un pas important dans la bonne direction, et que le Canada, le G8 et le reste de la communauté internationale devraient l'appuyer. Sous l'égide du Canada, le G8 a appuyé le NPDA au sommet de Kananaskis l'an dernier par son Plan

---

65 http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/faitrp21/10-chap3-f.htm. Voir chapitre III : Agir pour un nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.

66 Site Internet du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, http://www.dfait-maeci.gc.ca/department/focus/africa0402-fr.asp.

67 http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/faitrp21/10-chap3-f.htm. (Source : NEPAD en bref http://www.africaininitiative.org/Documents/Aa0010102.pdf, janvier 2002, p. 5.)

d'action pour l'Afrique, et bien que le progrès ne se mesurera qu'avec le temps, Anne-Marie Bourcier du MAECI a déclaré au Sous-comité en mars 2003 que « le NEPAD a déjà des répercussions dans la région. En décembre, les Kenyans ont participé à des élections libres et justes. Ils ont changé le régime pacifiquement[68] ».

Lors de son témoignage, Alex Neve d'Amnistie Internationale avait exprimé un argument semblable au Sous-comité à propos du Zimbabwe :

> Il est [...] vital que le Canada maintienne une pression bilatérale sur les gouvernements africains, comme l'Afrique du Sud et le Nigeria, les plus connus, mais aussi la Namibie, l'Angola, le Malawi et la Zambie, qui accordent tous un soutien relatif au président Mugabe [du Zimbabwe]. Un outil très utile pour ce faire consisterait à invoquer les engagements de bonne gouvernance, de protection des droits humains et d'examen par les pairs qui sont au cœur même de l'initiative du NPDA et de la promesse récente du G-8 d'appuyer le NPDA par son plan d'action pour l'Afrique. Exercer des pressions sur ces gouvernements africains pour qu'ils contribuent activement à la réforme du Zimbabwe est particulièrement important puisque le gouvernement Mugabe est si souvent imperméable à la critique et aux pressions émanant d'Europe et d'Afrique du Nord[69].

Le Sous-comité est en accord avec les témoins qui maintiennent que le NPDA est une initiative prometteuse qui a le potentiel de créer un virage important par rapport aux échecs passés des initiatives pour le développement de l'Afrique[70]. Cependant, il est d'avis que deux aspects particuliers du nouveau Partenariat requièrent un examen critique et que leur mise en œuvre doit être suivie de près.

Le premier est la question de la responsabilité, étroitement liée aux droits humains, à la démocratie et à la bonne gouvernance. Par l'élaboration et la mise en œuvre du NPDA, les chefs d'État et de gouvernement africains ont pris un engagement politique en faveur de la responsabilisation, de la démocratie et de la bonne gouvernance. Le dernier cadre d'orientation du NPDA, adopté lors de la première réunion du Comité de mise en œuvre des chefs d'État et de gouvernement tenue à Abuja, au Nigeria, le 23 octobre 2001, déclare que, pour réaliser les objectifs du NPDA, « les dirigeants africains assumeront collectivement la responsabilité de [...] promouvoir et

---

68 *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

69 *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

70 Par exemple, Jean-Marc Métivier, vice-président, Direction générale des programmes multilatéraux, Agence canadienne de développement international, *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

protéger la démocratie et les droits de l'homme, en érigeant des normes claires de responsabilisation, de transparence et de gouvernance participative à l'échelle nationale et locale[71]. » [Traduction]

Les dirigeants se sont aussi entendus sur l'établissement d'un processus d'examen par les pairs pour évaluer les progrès accomplis dans ce domaine. Le processus africain d'examen entre les pairs a été approuvé en principe en 2002, et en mars 2003, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté un cadre d'orientation pour le processus africain d'examen entre les pairs[72]. Ce cadre d'orientation prévoit pour les organisations comme la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant et le Parlement panafricain, un rôle dans le processus d'examen par les pairs, là où les « questions liées aux droits de l'homme, à la démocratie et à la gouvernance politique » sont touchées (paragraphe 6.3). Mais le processus africain d'examen entre les pairs est clairement régi et contrôlé par les dirigeants eux-mêmes au moyen du Comité des chefs d'État et de gouvernement participants. Essentiellement, cela signifie que les chefs d'État et de gouvernement se tiendront mutuellement responsables de leurs actes.

Bien que le Sous-comité soit d'accord avec le témoin qui affirme qu'il est « trop tôt pour dire s'ils seront en mesure de donner suite à cet engagement[73] », il est fortement préoccupé quant à l'efficacité de ce processus qui tient les chefs d'État et de gouvernement responsables de leurs actes, surtout parce que trop de dirigeants actuels des pays de l'Afrique subsaharienne n'ont pas fait preuve d'un engagement solide et sans équivoque en faveur des droits de la personne, de la démocratie et de la bonne gouvernance.

L'engagement des dirigeants africains est aussi miné par les incohérences et les contradictions des politiques que poursuivent les principaux pays donateurs et institutions financières internationales. C'est ce qu'a expliqué Andrew Mack, directeur du Human Security Centre à l'Université de la Colombie-Britannique, dans son témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, en avril 2003 :

> La Banque mondiale et les États-Unis disent maintenant que leurs politiques d'aide doivent récompenser les bons résultats, qu'ils ne vont donner de l'argent qu'aux

---

71 NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD) (version anglaise seulement), p. 5, http://avmedia http://www.avmedia.at/cgi-script/csNews/news_upload/NEPAD_2dCORE_2dDOCUMENTS_2edb.NEPAD FRAMEWORK DOCUMENT ENGL.pdf

72 "African Peer Review Mechanism — Organisation and Processes," *NEPAD/HGSIC-3-2003/APRM/Guideline/O&P*, le 9 mars 2003, http://www.avmedia.at/cgi-script/csNews/news_upload/NEPAD_2dCORE_2dDOCUMENTS_2edb.APRMFinalOP090303.pdf (en anglais seulement).

73 David Angell, adjoint au représentant personnel du premier ministre pour l'Afrique et directeur, Direction de l'Afrique orientale et australe, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

> pays qui obtiennent de bons résultats, pour les encourager, et que cela va inciter les autres pays, privés de cette aide à cause de leur piètre rendement, à changer. S'ils appliquaient ce discours, [...] les pays d'Afrique subsaharienne n'obtiendrait pas un sou, parce que leur bilan n'est pas reluisant. C'est pourquoi la Banque mondiale dit maintenant qu'il y a une catégorie spéciale de pays, les pays à faible revenu en difficulté, qui vont quand même recevoir de l'argent. Tout compte fait, rien n'a changé[74].

À la lumière des récents changements survenus au Zimbabwe et dans le Commonwealth, le Sous-comité est fortement préoccupé par la volonté de nombreux dirigeants africains de respecter cet engagement et d'accorder la priorité aux droits de la personne, à la démocratie et à la bonne gouvernance dans leur pays comme dans leurs relations avec d'autres pays. Il exhorte le gouvernement canadien à intensifier ses efforts à ce chapitre, y compris au moyen de sa participation aux organisations multilatérales comme le Commonwealth, la Francophonie, les Nations Unies et le G8, et à s'assurer que les politiques des institutions financières internationales ne minent pas cet engagement pris en vertu du NPDA.

Le second sujet de préoccupation du Sous-comité est l'accent mis sur la participation du secteur privé. Celle-ci ferait naître des perspectives incertaines si elle ne s'appliquait pas conformément aux objectifs de développement durable définis par les Nations Unis (les Objectifs du Millénaire), le NPDA et l'ACDI. L'expansion du secteur privé et le renforcement de la capacité sont, bien sûr, des éléments centraux de toute stratégie de développement. Mais les Objectifs du Millénaire qui visent à éradiquer l'extrême pauvreté et la faim, à diminuer la mortalité infantile aux deux tiers, à contenir et renverser la propagation du VIH-sida, de la malaria et d'autres maladies graves, à assurer la viabilité de l'environnement et à bâtir un partenariat mondial pour le développement, doivent aussi viser à régir l'expansion et la participation du secteur privé. Et, comme Charles Mugiraneza, d'Alternatives-Canada, l'a maintenu devant le Sous-comité, le sens de bonne gouvernance doit comprendre les aspects sociaux et les principes démocratiques, et ne devrait pas se limiter à la gestion économique et au soutien à l'expansion du secteur privé et à l'investissement étranger[75].

John McNee, sous-ministre adjoint du MAECI pour l'Afrique et le Moyen-Orient, a noté devant le Sous-comité que le NPDA et « le volet du développement économique du plan d'action de Kananaskis pour l'Afrique est extrêmement important et envisage un rôle clé pour le secteur privé et pour le commerce, du point de vue du développement de l'Afrique[76] ». Pour appuyer cet objectif, le Gouvernement du Canada parraine un fonds d'investissement canadien du secteur public et privé pour l'Afrique qui s'élève à 100 millions de dollars, pour orienter les investissements canadiens sur le continent. Ce fonds pourrait procurer des ressources financières indispensables aux petites et moyennes entreprises (PME), qui jusqu'à présent ne disposaient pas du capital pour

---

74 *Témoignages*, séance n° 31, le 10 avril 2003.

75 *Témoignages*, séance n° 6, le 29 avril 2003.

76 *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

explorer les occasions d'affaires en Afrique, en collaboration avec les entreprises partenaires à l'échelle locale. Toutefois, le Sous-comité est préoccupé par l'objectif du fonds qui vise à « augmenter au maximum l'impact favorable des activités du Fonds sur les intérêts canadiens[77] » et par l'absence manifeste de lignes directrices claires relatives à l'impact du développement à l'échelle locale des investissements stimulés par le fonds. C'est-à-dire que ce fonds pourrait encourager des activités de financement qui ne respectent pas les priorités de développement définies par l'ACDI, peut-être au détriment d'un processus de développement durable en Afrique.

L'un des domaines où l'accent mis sur la participation du secteur privé s'est déjà montré problématique et très litigieux est celui de la privatisation des services publics et de la prestation des biens publics essentiels comme l'eau. Comme Bernard Taylor de Partenariat Afrique Canada l'a fait remarquer, la privatisation de l'eau est encouragée « dans le cadre du NEPAD et assurément [...] par certaines institutions financières [et] certains pays :

> ... un grand nombre de personnes en Afrique seraient en désaccord avec cela. C'est sûrement la cause d'énormément de réactions hostiles en Afrique du Sud, au Soweto, où ailleurs, et je crois que nous devons être très prudents dans nos tentatives d'appliquer les solutions occidentales de certains pays à des problèmes africains. La privatisation de l'électricité au Sénégal [...] n'a pas été un succès[78]. »

Le Sous-comité croit que le secteur privé peut et doit jouer un rôle dans le développement de l'Afrique subsaharienne, y compris au moyen des investissements étrangers. Le renforcement de la capacité du secteur privé et les institutions publiques nécessaires à une croissance économique durable — y compris la primauté du droit, une politique et des processus décisionnels démocratiques et transparents et la protection des droits de la personne et des droits civils — doivent être les éléments centraux de toute stratégie de développement. Cependant, la participation et l'expansion du secteur privé sont indissociables des objectifs premiers du développement durable, pour réussir et profiter à tous les Africains. Les biens et services essentiels doivent être mis à la disposition de tous les Africains, riches ou pauvres, des milieux ruraux ou urbains.

Recommandations

3.1 Le Sous-comité appuie les objectifs de l'ACDI qui visent à promouvoir les droits de la personne, la primauté du droit, la démocratie et la bonne gouvernance, et exhorte le gouvernement à appliquer ces principes à d'autres politiques et programmes gouvernementaux qui influencent le

---

77 http://www.ccc.ca/fre/fea_aif.cfm.

78 *Témoignages*, séance n° 6, le 29 avril 2003.

développement de l'Afrique subsaharienne, y compris l'exportation et la promotion de l'investissement.

3.2 Le Sous-comité croit que les critères dont l'ACDI se sert dans sa sélection des pays pour le programme de partenariats amélioré — l'engagement en faveur de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits de la personne — doivent être appliqués à la lettre, afin d'inciter explicitement les gouvernements africains à faire des progrès substantiels dans ces domaines. Le gouvernement devrait aussi redoubler ses efforts pour renforcer les institutions et les pratiques démocratiques, la capacité de gouvernance, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires et la promotion des droits de la personne, notamment les droits des femmes et des enfants.

3.3 Le Sous-comité estime que la « bonne gouvernance » comporte nécessairement des aspects sociaux et des principes démocratiques et qu'elle ne doit pas se réduire à la gestion économique et à la facilitation du développement du secteur privé et de l'investissement étranger. S'il est vrai que le secteur privé peut et doit jouer un rôle dans la réussite du développement de l'Afrique subsaharienne, notamment grâce à l'investissement étranger, et s'il est vrai que la consolidation de la capacité du secteur privé et des institutions publiques indispensables à une croissance économique soutenue doit constituer un élément central de toute stratégie de développement, pour que la participation et l'expansion du secteur privé réussissent et profitent à tous les Africains, elles ne peuvent pas être séparées des objectifs supérieurs du développement durable. De plus, les biens et les services publics essentiels doivent être rendus accessibles à tous les Africains, riches ou pauvres, ruraux ou urbains. Dans ce contexte, le Sous-comité exhorte l'ACDI à ne collaborer qu'avec des sociétés qui respectent les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales que le Canada a endossés.

3.4 En réponse à la gravité et à l'étendue des violations des droits de la personne commises dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, souvent avec impunité, le gouvernement devrait faire tous les efforts pour que les coupables soient poursuivis en justice en vertu du droit international et des lois nationales,

grâce à la création de cours ou de tribunaux spéciaux, sur le modèle du Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

4. Le cas du Zimbabwe

Le Sous-comité a tenu des audiences sur la situation du Zimbabwe au cours de la dernière année et demie. Certes, il importe de reconnaître le contexte historique de la crise politique actuelle et le fait que les abus et la violence politique ne sont pas, malheureusement, spécifiques à ce pays, mais la conjonction des crises que subit actuellement le Zimbabwe mérite une attention spéciale. En février 2002, le Sous-comité a adopté une résolution « condamnant fermement les violations de plus en plus flagrantes des droits de la personne commises par le président du Zimbabwe, Robert Mugabe, et son refus de respecter les principes de la démocratie et la règle de droit[79] ». Dans le cadre de récentes audiences sur les crises humanitaires urgentes frappant l'Afrique subsaharienne, le Sous-comité a entendu des témoignages au sujet du Zimbabwe de la part de l'honorable Denis Paradis, secrétaire d'État à l'Afrique, des représentants du MAECI et de l'ACDI, ainsi que des représentants de plusieurs ONG.

Le Sous-comité estime que l'aggravation de la situation au Zimbabwe constitue un cas exemplaire des trois crises abordées ci-dessus — l'épidémie du VIH-sida et la crise plus générale de la santé, la famine et ses causes politiques, ainsi que la répression de la démocratie, des droits de la personne et de la règle de droit. En outre, ce cas sert de triste exemple des conséquences de la division de la communauté internationale et de son inaction, et de la réticence de certains principaux dirigeants d'Afrique subsaharienne à responsabiliser d'autres gouvernements face à la répression politique et aux violations significatives des droits de la personne[80].

Répression, abus des droits de la personne, corruption et mauvaise gouvernance

Les préoccupations au sujet de la situation des droits de la personne au Zimbabwe ont été soulevées à plusieurs reprises depuis plusieurs années, mais de nombreux développements ont récemment suscité un intérêt international pour ce pays. Parmi ces préoccupations, on trouve : la crise économique qui a commencé à la fin des années 1990; une mauvaise politique de redistribution des terres qui a entraîné une violence politique croissante et un déclin dramatique du secteur agricole; l'émergence d'un nouveau groupe d'opposition en 1999, le Mouvement pour le changement démocratique (MDC), constitué en réaction à l'aggravation de la crise économique et à l'implication militaire du Zimbabwe dans la guerre en République démocratique du

---

79 Sous-comité des droits de la personne et du développement international, Communiqué, le 28 février 2002, http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/SRID/PressReleases/SRIDPR-f.htm.

80 Pour obtenir de l'information générale sur le Zimbabwe, consultez le site de BBC News : http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/1064589.stm et http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/1831470.stm.

Congo; ainsi que les tentatives de plus en plus répressives du président Mugabe afin de conserver le contrôle politique du pays face à une opposition croissante.

John McNee, sous-ministre adjoint à la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient du MAECI, a résumé comme suit l'évaluation gouvernementale de la situation actuelle dans son témoignage devant le Sous-comité :

> ... [la situation] s'est détériorée au cours des dernières années et elle reste très mauvaise pour ce qui est des droits de la personne. Le gouvernement du Zimbabwe continue de bafouer les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des autres textes internationaux sur les droits humains, notamment les principes de Harare formulés par le Commonwealth en 1991. Il semble que la plupart des infractions aux droits humains soient parrainés, encouragés ou approuvés par des cadres du ZANU et des hauts fonctionnaires proches du président Mugabe.
>
> Nous sommes profondément troublés par la persistance des actes de violence, de harcèlement et d'intimidation ordonnés ou tolérés par l'État, qui sont dirigés contre les membres des partis et des mouvements d'opposition et contre ceux qui sont soupçonnés de les appuyer, y compris des représentants de la société civile et des médias indépendants. De fait, la situation n'a fait que se détériorer ces dernières années.
>
> L'intervention du gouvernement zimbabwéen dans le fonctionnement de l'appareil judiciaire, notamment l'intimidation des juges, menace sérieusement de compromettre son indépendance. Le gouvernement s'est également soustrait aux décisions défavorables de tribunaux et a publiquement critiqué l'appareil judiciaire lorsque de telles décisions ont été rendues.
>
> Des lois répressives, dont beaucoup ont été adoptées dans la période qui a entouré les élections présidentielles manipulées de mars 2002, servent aujourd'hui à entraver la liberté d'opinion, d'expression et d'association au Zimbabwe. L'application partisane de ces lois répressives a de graves incidences sur la liberté d'expression et d'association[81].

Alex Neve de Amnistie Internationale a confirmé cette évaluation, faisant état de quatre grands « domaines de préoccupation » dans son témoignage : i) « la manipulation politique de l'aide alimentaire »; ii) « les mesures arbitraires d'arrestation, la torture et les assassinats politiques », et, de façon plus générale, une « montée de violence politique »; iii) « les attaques menées contre les partisans des droits humains et les médias indépendants » à l'aide d'une « toile de lois répressives », au moyen de « harcèlement, de menaces de mort, d'agressions et d'arrestations arbitraires d'individus »; et iv) « l'érosion de l'indépendance de la magistrature[82] ».

---

81 *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

82 *Ibid.*

Selon John Schram, haut-commissaire canadien au Zimbabwe[83], le gouvernement continue à réprimer l'opposition et les médias (y compris les journalistes étrangers), et à intimider l'appareil judiciaire par l'intermédiaire de la déportation de journalistes étrangers, des arrestations arbitraires, de la torture et même de l'assassinat. Par ailleurs, l'International Crisis Group constate que « le Zimbabwe Human Rights Forum a relevé 1 061 cas de torture et 58 assassinats politiques en 2002. La plupart des victimes étaient partisans du MDC. Cela s'est poursuivi en 2003[84]. » [Traduction]

Les témoins et des experts du monde entier ont confirmé que la mauvaise gestion de l'économie et de la redistribution foncière a déstabilisé le secteur agricole, qui permettait autrefois au pays de subvenir à ses propres besoins et de se constituer comme important exportateur agro-alimentaire. Ce secteur est donc désormais frappé par une profonde crise, ce qui contribue à la grave crise alimentaire de façon significative[85]. Par ailleurs, la corruption semble généralisée parmi les représentants de l'État et du ZANU-PF, dont plusieurs ont personnellement profité des saisies de terres et de l'exploitation illégale des ressources diamantifères de la République démocratique du Congo par le Zimbabwe[86].

Famine et politique

La crise alimentaire grandissante au Zimbabwe a été abordée par John Watson, président de CARE Canada, dans son témoignage devant le Sous-comité :

> Le Zimbabwe est actuellement aux prises avec une situation pré-famine qui s'aggrave. Dans tout ce pays, qui était autrefois le grenier de l'Afrique australe, des milliers de familles ne peuvent plus cultiver suffisamment pour survivre. Les agriculteurs ont peu de produits alimentaires à vendre sur les marchés, et les prix des denrées disponibles explosent. Même les animaux sauvages que chassent les Zimbabwéens quand leurs autres ressources se font rares, ou les fruits sauvages qu'ils récoltent, disparaissent très rapidement. De ce fait, beaucoup de familles sont obligées de vendre leur bétail et d'autres possessions pour se nourrir, mais ce ne peut être qu'une solution temporaire.
>
> Des millions de Zimbabwéens sont gravement menacés de famine, surtout les plus vulnérables — enfants, personnes âgées, femmes enceintes et allaitant. Aujourd'hui, plus de 7 millions de Zimbabwéens — un peu plus de la moitié de la population totale — ont besoin d'une aide alimentaire.

---

83 *Ibid.*

84 International Crisis Group, « *Zimbabwe: Danger and Opportunity* », le 10 mars 2003, p. 7, http://www.crisisweb.org/projects/africa/southernafrica/reports/A400915_10032003.pdf.

85 *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003; Programme alimentaire mondial, « Food Shortages in Zimbabwe: the Facts », http://www.wfp.org/newsroom/in_depth/Africa/sa_zimbabwe020705.htm; International Crisis Group, *Zimbabwe: Danger and Opportunity*, le 10 mars 2003, http://www.crisisweb.org/projects/africa/southernafrica/reports/A400915_10032003.pdf.

86 *Ibid.*; *Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République Démocratique du Congo* (Nations Unies, 2002), http://www.natural-resources.org/minerals/law/docs/pdf/N0262179.pdf.

> La sécheresse, la perturbation du secteur agricole, l'absence de devises étrangères, le VIH-sida et les politiques de réforme agraire du gouvernement sont les causes de la crise alimentaire du Zimbabwe. Ces éléments catastrophiques, individuellement et en combinaison, ont entraîné la destruction des récoltes et perturbé les voies d'approvisionnement, causant ainsi la ruine de nombreuses régions du pays[87].

Bien que d'importantes quantités d'aide alimentaire arrivent au pays (selon Ernest Loevinsohn de l'ACDI, le taux de réponse à l'appel du Programme alimentaire mondial était d'environ 84 % en mars), on constate généralement que les programmes d'aide alimentaire gérés par le gouvernement ont été utilisés à des fins politiques, et les personnes associées à l'opposition ont été privées d'un secours vital. En outre, les programmes d'aide indépendants tels que ceux gérés par CARE et par le PAM doivent opérer dans une atmosphère politique « très tendue ». Pourtant, M. Watson de CARE Canada insiste que tant que les agences d'aide maintiennent leur impartialité politique et opèrent selon le critère du besoin, « l'aide peut être utilisée de manière très efficace même avec un gouvernement répressif[88] ». Il exhorte le Sous-comité à :

> ... être sensible au fait que les deniers publics du Canada jouent un rôle considérable pour améliorer la vie des pauvres du Zimbabwe. En outre, j'exhorte votre comité à faire le nécessaire pour qu'on ne prive pas le Zimbabwe et d'autres pays d'Afrique australe des fonds dont ils ont désespérément besoin, au profit d'autres activités plus médiatiques — comme la reconstruction de l'Iraq. Les programmes crucialement importants et foncièrement efficaces qui sont actuellement en cours au Zimbabwe doivent continuer[89].

Épidémie du VIH-sida, malaria et tuberculose

La crise alimentaire a un impact dévastateur sur la santé de la population zimbabwéenne, qui est déjà ravagée par l'épidémie du VIH-sida, la malaria et la tuberculose. Étant donné qu'une bonne alimentation est bien souvent la seule défense dont disposent les personnes atteintes du VIH contre le sida et les maladies apparentées, une malnutrition généralisée risquerait d'accroître le nombre de décès liés au sida.

Selon les estimations de l'ONU, un tiers (33,7 %) de la population adulte du Zimbabwe était atteinte du VIH à la fin de 2001. Il s'agit du deuxième taux de prévalence le plus élevé en Afrique subsaharienne et dans le monde. Le nombre total de personnes

---

87 *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

88 *Ibid.*

89 *Ibid.*

infectées était de 2,3 millions, parmi lesquelles 1,2 million étaient des femmes, et 240 000 des enfants. En 2001, 200 000 zimbabwéens sont morts du sida, abandonnant plus de 780 000 orphelins. Outre le VIH-sida, la malaria et la tuberculose sont très répandues et contribuent à aggraver une crise de la santé aux proportions catastrophiques, qui « déchire la société zimbabwéenne[90] ».

Aucun secteur d'activité de la société zimbabwéenne n'a échappé aux conséquences dramatiques de cette crise : la population active diminue, ce qui a rapetissé la base de l'assiette d'imposition et a diminué les recettes de l'État. Par ailleurs, un nombre croissant de personnes tombent malades, nécessitant de l'aide et du soutien sous forme d'aide alimentaire et de soins médicaux, et plusieurs familles se retrouvent dépourvues des membres d'âge actif qui subvenaient à leurs besoins. Le secteur de la santé n'est pas en mesure de gérer cette crise, car beaucoup de travailleurs de la santé ont quitté le pays ou sont eux-mêmes en train de mourir du sida. Déjà en pleine crise suite à de mauvaises politiques gouvernementales, le secteur agricole ne peut endurer les périodes de sécheresse et les autres conditions climatiques extrêmes, plusieurs régions rurales étant déjà décimées par le VIH-sida et la malaria[91].

Pour résumer, la conjonction des crises politique, économique, alimentaire ainsi que la crise de santé, qui sont liées et s'alimentent mutuellement, conduisent le Zimbabwe au bord de l'écroulement. Comme le déclare un récent rapport de l'International Crisis Group :

> Dans l'année suivant la prise de pouvoir de Robert Mugabe et de son parti dirigeant, le ZANU-PF, lors des élections présidentielles, les crises économique et politique du Zimbabwe se sont aggravées au point de constater actuellement que l'écroulement de l'État et toutes les conséquences que cela entraîne, constitue une réelle menace. Un haut dirigeant d'Afrique du Sud a remarqué que : « Il semblerait que la fin du Zimbabwe est proche. Il s'agit désormais d'une question de l'écroulement de l'État. » Buti Thlagale, porte-parole de la SCBRC (South African Catholic Bishops Conference) a confirmé ce bilan : « Des signes troublants nous indiquent qu'une guerre civile est sur le point d'exploser au Zimbabwe[92]. » [Traduction]

Le prix en vie humaine de cette crise est déjà effarant, avec des centaines de milliers mourant tous les ans du VIH-sida, de la malaria et de la tuberculose, et d'autres

---

90 PAM, « HIV/Aids in Zimbabwe: Legacy of a Lost Generation », http://www.wfp.org/index.asp?section=2; PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, http://hdr.undp.org/reports/global/2002/fr/; ONUSIDA; OMS, « *Epidemiological Fact Sheets — Zimbabwe* », Mise à jour 2002, http://www.who.int/emc-hiv/fact_sheets/pdfs/Zimbabwe_EN.pdf; UN Relief and Recovery Unit, « Zimbabwe Humanitarian Situation Report, 28 April 2003 », http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/3a81e21068ec1871c1256633003c1c6f/0041eebb89ccf5f485256d17006147a8?OpenDocument.

91 *Ibid.*; *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

92 International Crisis Group, *Zimbabwe: Danger and Opportunity*, le 10 mars 2003, http://www.crisisweb.org/projects/africa/southernafrica/reports/A400915_10032003.pdf.

encore qui mourront de famine. De plus, la grande majorité des survivants vivent dans la pauvreté, et la société est ravagée par la maladie, la famine et la violence politique. « Même avant les mauvaises récoltes catastrophiques de cette année, 75 pour-cent de la population était classée comme pauvre; 42 pour-cent, comme très pauvre »[93]; l'espérance de vie est retombée à 42,9 ans et l'indice de développement humain du Zimbabwe connaît un important déclin depuis le milieu des années 1980[94].

La réponse internationale

Bien que la réponse internationale à la crise alimentaire au Zimbabwe ait été raisonnablement bonne, comme le remarque Ernest Loevinsohn de l'ACDI dans son témoignage, il n'en est pas de même pour la réponse de la communauté internationale concernant l'aggravation de la crise politique générale, ainsi que la prévalence des violations des droits de la personne, la répression de la règle de droit et de la démocratie, ainsi que l'augmentation du recours à la violence politique du gouvernement Mugabe. Dans un récent rapport, l'International Crisis Group (ICG) dresse comme suit le bilan de cette réponse internationale et des conséquences de son inaction :

> La réponse internationale est d'autant plus divisée alors que la crise s'aggrave. La raison d'être du Commonwealth est remise en question. Bien que les principes sur lesquels elle se fonde soient brimés, certains membres, notamment l'Afrique du Sud et le Nigéria, contestent les preuves qui indiqueraient que la suspension du Zimbabwe devrait être annulée compte tenu de l'amélioration de la situation. Les organismes régionaux et internationaux concernés (la SADC et l'Union Africaine) tardent à s'engager de façon concrète, alors que l'Afrique du Sud et le Nigéria ont déjà réagi. L'Union européenne est divisée; en outre, la France a invité le président Mugabe à participer à un sommet pan-africain tenu à Paris, suscitant une controverse qui a presque mis fin au régime de sanctions établit quelque peu avant la réélection du président Mugabe. Les États-Unis demeurent un faible participant, implantant un gel des actifs promis avec près d'un an de retard en raison de désaccords internes sur les politiques. Les pays occidentaux doivent encore vaincre leurs doutes.
>
> L'inaction de la communauté internationale l'a elle-même privée de l'occasion d'influencer ce qui apparaît désormais comme une sérieuse suite de conflits au sein du parti au pouvoir, l'Union nationale africaine du Zimbabwe-Front patriotique (ZANU-PF) du président Mugabe. Les dirigeants sont engagés dans des débats acharnés (ainsi qu'une certaine diplomatie clandestine) sur la meilleure façon de passer à un nouveau gouvernement. Ces tensions, qui risquent de conduire à la dissolution du ZANU-PF, sont principalement motivées par l'érosion accélérée du gouvernement et de l'économie, ce qui menace la viabilité du système de favoritisme dont ont profité les dirigeants du parti. Toutefois, le résultat est en partie dû aux conséquences de la pression internationale, qui a été tout aussi divisée et instable.

---

93 PAM, « Food Shortages in Zimbabwe: the Facts », http://www.wfp.org/newsroom/in_depth/Africa/sa_zimbabwe020705.htm.

94 PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, http://hdr.undp.org/reports/global/2002/fr/.

> Au moment où il semblerait envisageable de faire bouger la situation politique intérieure du Zimbabwe, la relâche de la pression internationale exercée sur le ZANU-PF constituerait une grave erreur qui diminuerait les chances d'occasionner un changement pacifique ou positif. De nouvelles tentatives visant à coordonner les efforts africains et internationaux sont nécessaires, idéalement avec de nouveaux commanditaire, en vue de relancer le processus de négociations entre le ZANU-PF et le Mouvement pour le changement démocratique (MDC), que l'Afrique du Sud et le Nigéria ont facilité puis abandonné dans la première moitié de 2002[95]. [Traduction]

Les récents efforts déployés par les présidents de l'Afrique du Sud, du Nigéria et du Malawi lors de leur visite à Harare en début mai ont échoué, ceux-ci visant à entamer des négociations entre le gouvernement et le Mouvement pour le changement démocratique en vue de conclure une entente entre les deux factions.

Le gouvernement du Canada œuvre dans nombre de domaines en vue de gérer les différentes dimensions de cette crise politique et humanitaire. Selon John McNee, sous-ministre adjoint à la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient :

> ... les efforts du gouvernement canadien ont porté sur quatre domaines différents: la crise humanitaire immédiate; trouver des méthodes concrètes et constructives pour renforcer la société civile, dont mes collègues de l'ACDI ont décrit les programmes avec certains détails; travailler au sein du Commonwealth avec les autres pays africains de cette organisation pour tenter d'exercer une influence sur l'évolution du Zimbabwe; et, finalement, la politique déclaratoire, c'est-à-dire la politique énoncée par le gouvernement canadien.

Comme l'a expliqué dans son témoignage John Schram, le haut-commissaire canadien au Zimbabwe, les représentants canadiens ont également œuvré au Zimbabwe. Par exemple, le personnel diplomatique de la haute-commission à Harare a effectivement surveillé la situation des droits de la personne, notamment en observant des manifestations, en rencontrant des dirigeants de la société civile et en suivant les procès politiques des chefs de l'opposition. De telles activités permettent non seulement de recueillir de l'information sur le terrain, mais aussi à maintenir une présence canadienne visible dans le pays[96].

Le Canada a également participé à l'aide au développement et à l'aide humanitaire. Selon Ernest Loevinsohn, Directeur général du Programme de lutte contre la faim, la malnutrition et la maladie de l'ACDI :

> En ce qui concerne l'intervention du Canada, l'ACDI a fourni l'an dernier plus de 14,2 millions de dollars par des mécanismes multilatéraux et non gouvernementaux. Nous avons notamment fourni 11 millions de dollars d'aide

---

[95] International Crisis Group, *Zimbabwe: Danger and Opportunity*, le 10 mars 2003, http://www.crisisweb.org/projects/africa/southernafrica/reports/A400915_10032003.pdf, page i.

[96] *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

> alimentaire par le truchement de partenaires tels que la Banque de céréales vivrières du Canada et le Programme alimentaire mondial des Nations Unies. Nous avons aussi versé 3,2 millions de dollars pour appuyer des projets de relance de l'agriculture, d'hygiène, d'adduction d'eau et d'assainissement. Globalement, nous sommes le sixième plus grand donateur de l'opération d'urgence du Programme alimentaire mondial au Zimbabwe, ce qui nous place à un rang beaucoup plus élevé que notre rang comme fournisseur d'aide[97].

De surcroît, on constate que « le programme de développement canadien en faveur du Zimbabwe existe depuis 1961 », comme le remarque M. Michel Lemelin, directeur régional du Programme de l'Afrique australe à la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient de l'ACDI :

> Le programme bilatéral actuel de l'ACDI au Zimbabwe compte six projets actifs. Quatre de ces projets sont des fonds de soutien ponctuel permettant aux organisations de la société civile d'obtenir du financement pour leurs initiatives: un fonds pour l'egalité entre les sexes; un autre fonds pour l'environnement et la sécurité alimentaire; un troisième fonds pour les droits de la personne, la démocratie et la bonne gouvernance; et le Fonds canadien d'initiatives locales, mieux connu sous le nom de petits fonds de l'ambassade[98].

M. Lemelin a également souligné que « plus de 20 organismes non gouvernementaux canadiens bénéficient du financement de la Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI et œuvrent au Zimbabwe[99] ».

Recommandations

4.1 Compte tenu de la crise humanitaire urgente au Zimbabwe, le Sous-comité estime que l'effort d'aide actuel doit continuer. Il faudrait que le gouvernement augmente les moyens dont dispose le Fonds canadien pour répondre aux besoins humanitaires et protéger les droits de la personne au Zimbabwe, et qu'il surveille de près l'acheminement de l'aide humanitaire — y compris par exemple de l'aide alimentaire et des médicaments — afin que cette aide atteigne ceux qui en ont le plus besoin et qu'elle ne soit pas utilisée à mauvais escient pour servir des fins politiques.

4.2 Le Sous-comité confirme l'évaluation faite par M. Loevinsohn indiquant qu'au Zimbabwe, « le secteur de la santé n'a [...] pas obtenu un soutien direct » et qu'un « effort international massif » est nécessaire pour répondre à la crise de santé

---

97 *Ibid.*

98 *Ibid.*

99 *Ibid.*

urgente provoquée par la conjonction de la pandémie du VIH-sida, de la malaria, de la tuberculose et d'une malnutrition généralisée.

4.3 Compte tenu de la détérioration de la situation politique et des droits de la personne au Zimbabwe, le Sous-comité appelle le gouvernement à intensifier ses efforts à tous les niveaux en vue de trouver une solution pacifique au conflit. Il exhorte le gouvernement à :

i) augmenter et maintenir des pressions diplomatiques et publiques continuelles sur le gouvernement de Robert Mugabe, notamment en poursuivant les mesures administratives annoncées au cours des deux dernières années et en s'attachant à la création d'un tribunal international spécial où seront poursuivis les responsables des violations les plus graves des droits de la personne;

ii) surveiller de plus près la situation sur le terrain par l'intermédiaire de son haut-commissariat;

iii) fortement encourager d'autres dirigeants africains, surtout les présidents du Nigéria et de l'Afrique du Sud, à faire preuve d'un engagement inébranlable à l'égard des droits de la personne, de la démocratie et des principes de bonne gouvernance en traitant avec le gouvernement du président Mugabe, ainsi qu'à encourager les négociations entre les parties en présence, en vue de résoudre la crise actuelle;

iv) intensifier les efforts au sein du Commonwealth en vue d'adopter une position unifiée permettant de trouver une solution pacifique à la crise (cela pourrait comprendre une nouvelle mission d'enquête du Groupe d'action ministériel du Commonwealth et devrait comprendre la suspension du Zimbabwe du Commonwealth en attendant la résolution de la crise actuelle);

(v) rechercher, de concert avec d'autres pays africains animés des mêmes idées, une solution pacifique à la crise actuelle;

(vi) envisager de geler les avoirs personnels et de restreindre davantage les déplacements de M. Mugabe et des

auteurs des violations des droits de la personne les plus graves.

4.4 Parallèlement, le gouvernement du Canada doit se préparer à soutenir sans délai le gouvernement du Zimbabwe une fois la situation actuelle réglée, en fournissant de l'assistance dans différents domaines, dont la réalisation d'une réforme agraire équitable, la reconstitution des capacités des secteurs public et privé, la formation de la police et de la magistrature, la reconstruction des secteurs de la santé et de l'agriculture et le renforcement des organisations de la société civile.

5. Conflits armés

Au cours de ces audiences, les témoins ont signalé que la guerre est l'une des principales causes des désastres humanitaires du continent et l'un des plus grands obstacles au développement en Afrique subsaharienne. Selon le SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), l'Afrique a connu un plus grand nombre de guerres que toute autre région depuis la fin de la guerre froide[100]. Dans son Rapport 2002 sur les conflits annuels, Project Ploughshares dresse la liste de 14 conflits armés majeurs en Afrique pour l'année 2001[101].

Dans leur témoignage devant le Sous-comité, les représentants du MAECI et de l'ACDI ont dépeint un tableau troublant de la prévalence des conflits armés et de leurs effets sur le continent. Selon Anne-Marie Bourcier, directrice générale à la Direction générale de l'Afrique du MAECI :

> Les conflits ont tué, blessé et déplacé plus de civils en Afrique que dans toute autre région du monde. De fait, les combattants ont cherché délibérément, dans les conflits, à faire des victimes parmi les civils. Les effets indirects mais tout aussi graves sur la population civile comprennent les décès, la propagation des maladies et la destruction des systèmes de la santé, de l'agriculture et de l'éducation[102].

Par ailleurs, Jean-Marc Métivier, vice-président de la Direction générale des programmes multilatéraux de l'ACDI, a signalé que

> Depuis le début des années 80, pas moins de 28 des 50 pays africains ont connu un conflit. L'Afrique se distingue des autres régions en développement par le nombre considérable de conflits qui y éclatent et par les lourdes conséquences

---

100 Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2002 Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2002.

101 http://www.ploughshares.ca/content/ACR/ACR00/ACR00.html.

102 *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

> qu'ils ont sur la vie de la population et les moyens de subsistance. Parmi ces conséquences, mentionnons le déplacement massif de populations, dont 13,5 millions de personnes déplacées à l'intérieur des pays et 3,6 millions de réfugiés, surtout des femmes et des enfants[103].

Les conséquences humanitaires des conflits armés de cette époque ont été désastreuses, comme en témoigne le nombre et l'ampleur des crises humanitaires qu'ils ont provoquées. Par exemple, comme nous l'avons mentionné plus tôt en discutant de la crise alimentaire actuelle, le Programme alimentaire mondial cite le conflit armé comme principale cause d'un tiers des pénuries alimentaires exceptionnelles auxquelles l'Afrique subsaharienne a été confrontée cette année; et cela constitue le facteur contributif le plus significatif à plusieurs autres urgences alimentaires. Les conflits armés ont également contribué à la propagation et à l'exacerbation des épidémies médicales, dont notamment le VIH-sida, la malaria et la tuberculose. Il en résulte qu'une partie importante des ressources mondiales destinées à l'aide au développement et à l'aide humanitaire sont dépensées dans la gestion des crises humanitaires résultant de conflits armés. En ce qui concerne le Canada, comme l'a remarqué l'ACDI dans une réponse écrite aux questions soulevées par les membres du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international :

> Historiquement et actuellement, lorsqu'on ne peut prévenir un conflit et que les pays sont frappés par une crise, la première réaction de l'ACDI est de répondre aux besoins humanitaires. Il s'agit d'un impératif urgent et coûteux. En fait, les dépenses consacrées à l'aide humanitaire représentent annuellement plus de 100 millions de dollars, et sont principalement destinées à la réponse aux crises reliées au conflit (plus de 80 %), plutôt qu'à celles liées aux catastrophes naturelles. [...] les dépenses consacrées aux besoins humanitaires et à l'aide alimentaire sont nettement supérieurs aux dépenses bilatérales ordinaires[104].

Outre leurs conséquences désastreuses pour la population de l'Afrique subsaharienne, les conflits armés, en raison de leur nombre, de leur ampleur et de leur intensité, ont également eu un impact profond sur le développement socio-économique du continent. Selon M. Métivier de l'ACDI :

> Les conflits armés ont également retardé et renversé la marche du développement socio-économique de l'Afrique, contribuant à des niveaux de pauvreté alarmants. Ce n'est pas une simple coïncidence si les pays touchés par un conflit sont en général les pays les plus pauvres de la planète[105].

---

103 *Ibid.*

104 Renseignements supplémentaires fournis lors de son témoignage par l'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, en réponse aux questions soulevées par les membres du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international.

105 *Ibid.*

Andrew Mack a récemment repris le même argument en discutant de la relation entre les conflits armés et le développement économique dans son témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international :

> ... quand le PIB progresse de 250 $ à 600 $ par habitant, un pays très pauvre devient un pays nettement moins pauvre et le risque de violence, le risque de déclenchement d'une guerre civile dans les cinq années suivantes diminue de moitié. Quand on passe de 600 $ à 1 200 $, le risque diminue encore de moitié. Quand on arrive à 5 000 $, le risque est devenu 32 fois moindre. La conclusion logique, c'est que le développement est la meilleure forme de prévention des conflits, mais nous savons que les deux sont intimement liés. Il n'y a pas de développement sans sécurité ni de sécurité sans développement[106].

Les témoins ont remarqué que les guerres actuelles en Afrique subsaharienne et les crises humanitaires et problèmes politiques en résultant sont « profondes, étendues et complexes », et que « leur règlement ne sera pas facile et le succès n'arrivera pas soudainement[107] ». D'après M. Métivier de l'ACDI :

> Les causes profondes de ces conflits sont complexes, mais incluent l'inégalité socio-économique entre les groupes, la mauvaise gouvernance et la concurrence pour des ressources rares ou d'une grande valeur comme les diamants ou le pétrole. Les conflits sont alimentés par une prolifération des armes légères. De plus en plus, ils ont une envergure régionale[108].

Par ailleurs, comme le signale Andrew Mack, « c'est qu'on ne sait vraiment pas quoi faire face à certains problèmes. Personne ne sait quoi faire de la République démocratique du Congo. C'est trop difficile. C'est vraiment déprimant[109] ». En parallèle, de récents développements dans plusieurs cas — notamment en Angola, en Sierra Leone, en Érythrée et en Éthiopie — nous laissent envisager la situation avec un optimisme prudent et indiquent que le Canada et la communauté internationale peuvent aider à résoudre et prévenir les conflits en Afrique subsaharienne, tant que la communauté internationale est prête à se concentrer davantage sur le continent, à faire abstraction des intérêts personnels et à engager les ressources nécessaires en vue d'assurer la diplomatie, la défense et le développement.

Le Canada a déjà apporté une contribution importante à la révision du rôle que joue la communauté internationale dans le règlement des conflits armés et des crises humanitaires. En 2000, le gouvernement a créé la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE). Celle-ci a établi un rapport intitulé *La responsabilité de protéger*, qui a été déposé aux Nations Unies en décembre 2001.

---

106 *Témoignages*, CPAECI, séance n° 31, le 10 avril 2003.

107 Anne-Marie Bourcier, directrice générale à la Direction générale de l'Afrique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

108 *Ibid.*

109 *Témoignages*, CPAECI, séance n° 31, le 10 avril 2003.

Ce document propose des principes de base pour régir les relations entre la souveraineté des États et la légitimité des interventions étrangères :

A. La souveraineté des États implique une responsabilité, et c'est à l'État lui-même qu'incombe, au premier chef, la responsabilité de protéger son peuple.

B. Quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques, et lorsque l'État en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention.

Et il détaille comme suit les trois éléments de la responsabilité de protéger :

A. La responsabilité de prévenir : éliminer à la fois les causes profondes et les causes directes des conflits internes et des autres crises produites par l'homme qui mettent en danger les populations.

B. La responsabilité de réagir : réagir devant des situations où la protection des êtres humains est une impérieuse nécessité, en utilisant des mesures appropriées pouvant prendre la forme de mesures cœrcitives telles que des sanctions et des poursuites internationales et, dans les cas extrêmes, en ayant recours à l'intervention militaire.

C. La responsabilité de reconstruire : fournir, surtout après une intervention militaire, une assistance à tous les niveaux afin de faciliter la reprise des activités, la reconstruction et la réconciliation, en agissant sur les causes des exactions auxquelles l'intervention devait mettre un terme ou qu'elle avait pour objet d'éviter.

Le rapport de la CIISE constitue donc un important point de départ pour l'élaboration d'une nouvelle manière de faire face aux crises et aux conflits armés qui ravagent actuellement l'Afrique subsaharienne, y compris la République démocratique du Congo[110].

Dans ce contexte, le Sous-comité souhaite attirer l'attention sur le travail réalisé par l'ACDI et d'autres ministères du gouvernement au cours des dernières années pour confronter le problème de la guerre à l'aide d'une approche compréhensive tenant compte des trois piliers de la politique étrangère canadienne — la diplomatie, la défense et le développement. En réponse aux questions soulevées par les membres du Comité

---

110 Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), *La responsabilité de protéger*, 2001, http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report2-fr.asp.

permanent des affaires étrangères et du commerce international lors de son témoignage du 20 mars 2003, l'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, a présenté un document préparé par l'ACDI, expliquant les mesures prises par le gouvernement pour gérer et prévenir les conflits :

- Pendant et après les situations de conflit, ses principales activités comprennent la prestation d'aide humanitaire ainsi que l'assistance dans la transition et la stabilisation de conflit via des programmes axés sur la diplomatie (accords de cessez-le-feu), la défense (consolidation de la paix) et le développement, ainsi que trois programmes spéciaux visant les besoins particuliers en situation d'après-conflit (le programme de déminage financé par un investissement sur cinq ans de 100 millions de dollars, le Fonds canadien d'action contre les mines terrestres; le conseiller spécial de la ministre sur les enfants touchés par la guerre; et l'Arrangement sur la police canadienne, une « entente interministérielle selon laquelle l'ACDI, le MAECI et le solliciteur général gèrent la participation de la police civile dans les opérations multilatérales de maintien de la paix.) »

- Prévention de conflit : l'ACDI s'est fixé l'objectif de miser davantage sur la prévention des conflits et « œuvre actuellement afin de mieux intégrer des initiatives de prévention de conflit et de consolidation de la paix à ses programmes et politiques ». « L'ACDI a consenti d'importants investissements en vue d'encourager la bonne gouvernance et les initiatives de développement démocratique à long terme ». En outre, « le MAECI, l'ACDI et le ministère de la Défense nationale collaborent davantage sur les questions de consolidation de la paix et de prévention de conflit, surtout dans le cadre de l'Initiative canadienne de consolidation de la paix. L'ACDI travaille également avec le Bureau du solliciteur général, la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) et le ministère de la Justice sur plusieurs activités judiciaires et policières....[111] »

L'ACDI reconnaît que bien qu'elle soit « engagée dans la bonne voie... elle devra se concentrer davantage sur les causes profondes de conflit en concevant des programmes d'aide multilatéraux ». Elle conclut ainsi :

> La survenance continuelle d'urgences complexes depuis la fin de la guerre froide a suscité chez les pays membres de l'OCDE une demande pour le type d'interventions auxquelles participent plusieurs acteurs : les forces armées pour consolider la paix, puis, les forces policières, les experts du secteur juridique, et, bien entendu, le personnel organisant le secours aux sinistrés et les spécialistes du développement. Quant au Canada, il a tenté de coordonner ses efforts au moyen d'une approche *ad hoc*. L'élaboration d'un mécanisme permettant de gérer systématiquement la contribution canadienne dans de telles circonstances est jugée nécessaire par plusieurs hauts fonctionnaires et aurait un impact sur l'utilisation de l'APD lors de ces crises. À cette fin, le Comité de direction de l'ACDI

---

111 Renseignements supplémentaires fournis lors de son témoignage par l'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, en réponse aux questions soulevées par les membres du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international.

> s'est réuni le 1er avril 2003 en vue d'examiner le lien entre la sécurité et le développement, et trouver la meilleure façon de constituer ces programmes dans les États fragiles[112].

Le Sous-comité tient à féliciter l'ACDI pour son travail et estime que le gouvernement pourrait faire des efforts supplémentaires en ce qui concerne la préparation générale de l'ACDI dans la réponse aux crises humanitaires. Dans son témoignage sur la crise en Iraq présenté devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international en février 2003, John Watson, président de CARE Canada, a insisté sur l'importance d'améliorer la capacité de l'ACDI à répondre aux crises humanitaires survenant après les conflits :

> Nous nous sommes tous concentrés sur l'aspect militaire et sur la préparation des Forces canadiennes en vue d'un déploiement à l'étranger. Je tiens à vous rappeler que la préparation d'ordre humanitaire est également importante et que les organismes humanitaires canadiens ne disposent d'aucune ressource pour se préparer à des catastrophes comme celle-ci. Nous avons dû compter sur la générosité de donateurs indépendants [...] Nos activités en Afghanistan après la guerre ont été entièrement financées par des sources privées. Nous avons eu aussi un bon appui de la part de l'ACDI pour la poursuite de nos programmes. Ceci ne fait donc qu'aggraver les problèmes lorsque nous sommes confrontés à une crise particulière. Autrement dit, s'il n'y a pas de fonds d'ensemble disponibles pour la préparation à une intervention humanitaire, le simple fait d'aller chercher des fonds dans un contexte comme l'Irak donne l'impression à certains que nous ne sommes plus neutres parce que nous partons du principe qu'il va y avoir une guerre. S'il y avait un fonds générique de préparation à cette situation, nous pourrions agir sans être confrontés à ce problème. Cela nous permettrait aussi d'être moins dépendants de l'armée durant les premiers stades des efforts de soutien humanitaire après une guerre[113].

Exploitation illégale des ressources naturelles

Le Sous-comité est très inquiet de la contribution de l'exploitation illégale des ressources naturelles aux causes, à l'ampleur et à l'intensité des conflits armés en Afrique subsaharienne. Le rôle joué par le pétrole et les diamants dans les conflits les plus graves du continent est particulièrement significatif dans ce contexte. En ce qui concerne la question des diamants, Partenariat Afrique Canada constate que :

> Les diamants sont au cœur de l'économie de guerre dans plusieurs pays de l'Afrique, alimentant les conflits et motivant ceux qui profitent de la poursuite de la guerre. Tant que les régions diamantifères et le commerce des diamants ne seront pas à nouveau sous l'emprise des pouvoirs légitimes et gérés de manière responsable et légale, on ne saurait espérer une paix durable ou une amélioration

---

112 *Ibid.*

113 *Témoignages*, CPAECI, séance n° 20, le 20 février 2003.

de la sécurité humaine et du niveau de vie des populations dans les régions touchées[114].

Bien que les efforts pour contrôler le commerce des soi-disants « diamants de la guerre » ont eu du succès dans certaines régions, la lutte pour le contrôle des diamants et d'autres matières premières continue à alimenter guerres et violence politique dans plusieurs parties de l'Afrique subsaharienne, dont notamment en République démocratique du Congo (voir ci-dessous) et au Soudan.

Recommandation

5.1 Le Sous-comité estime qu'il faut faire davantage pour régler le problème de l'exploitation illégale des ressources naturelles en Afrique subsaharienne et pour examiner et empêcher la complicité des entreprises dans l'exploitation illégale des matières premières. Nous demandons au gouvernement de prendre tous les moyens possibles, juridiques et autres, pour que les entreprises canadiennes respectent les normes internationales de bonne conduite des entreprises, telles que définies par exemple dans les neuf principes du Pacte mondial de l'ONU pour la conduite responsable des entreprises[115] et dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales[116], que le gouvernement a endossés[117].

La République démocratique du Congo

La guerre en République démocratique du Congo correspond à la crise politique et humanitaire la plus grave d'Afrique.

Denis Paradis, secrétaire d'État à l'Afrique[118]

---

114 http://partnershipafricacanada.org/french/hsdp/index.html.

115 http://www.unglobalcompact.org/Portal/.

116 http://www.oecd.org/pdf/M00021000/M00021071.pdf.

117 Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Le Canada donne son aval aux nouveaux principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales », Communiqué N° 164, le 27 juin 2000, http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/103520.HTM.

118 *Témoignages*, séance n° 7, le 6 mai 2003.

C'est la guerre la plus meurtrière de l'histoire d'Afrique; il s'agit en fait du bilan de décès le plus élevé au monde enregistré depuis la Seconde Guerre mondiale.

International Rescue Committee[119]

Il y a un urgent besoin de démontrer que les vies des congolais ont la même valeur que celles des iraquiens ou que toute autre vie de la planète.

Sergio Vieira de Mello, Haut Commissaire de l'ONU aux droits de l'homme[120]

La crise qui fait rage en République démocratique du Congo (RDC, anciennement le Zaïre) témoigne sans doute mieux que toute autre des conséquences humanitaires catastrophiques de la guerre. La guerre actuelle a commencé au milieu des années 1990. Elle est étroitement liée aux conflits antérieurs et présents dans les pays limitrophes, impliquant les forces militaires de six de ces pays. Elle a été motivée, sinon causée par l'exploitation illégale des diamants et d'autres ressources naturelles. Cette guerre a entraîné une catastrophe humanitaire, tuant plus de trois millions de civils, et la situation continue à se détériorer. De surcroît, le conflit a créé un environnement de tensions ethniques qui risque très probablement de dégénérer en génocide.

Comme l'a expliqué dans son témoignage l'honorable Denis Paradis, secrétaire d'État à l'Afrique, la guerre actuelle a impliqué 13 importantes forces de combat : « six armées étrangères [...] ; deux armées rebelles importantes; les forces militaires du gouvernement; deux armées génocidaires et de nombreux petits groupes rebelles et nationalistes ». Elle s'est déroulée dans une région qui a subi plusieurs des pires conflits armés du continent, tous fortement liés au Congo, presque tous se « déroulant en partie sur le territoire congolais avec des participants congolais » et avec des conséquences humanitaires dévastatrices. Enfin, elle a commencé peu de temps après l'une des pires atrocités de l'histoire de l'humanité, le génocide rwandais, et le déplacement de plus d'un million de réfugiés hutu ainsi que des milliers d'auteurs du génocide dans ce qui était anciennement le Zaïre, suite à la victoire du Front patriotique rwandais, formé de tutsis, sur l'armée rwandaise[121].

Le rapport et l'évaluation faite par le gouvernement sur la guerre en République démocratique du Congo ont été présentés devant le Sous-comité dans les témoignages de l'honorable Denis Paradis, secrétaire d'État à l'Afrique, M. Marc-André Brault, envoyé spécial du Canada pour la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs, et Robert Peck du MAECI[122]. Des mises à jour et rapports détaillés sur la crise

---

119 http://www.theirc.org/DRCongo/.

120 Cité dans *The Leader-Post*, le 17 mai 2003.

121 *Témoignages*, séance n° 7, le 6 mai 2003; Project Ploughshares, *Rapport 2002 sur les conflits annuels*, http://www.ploughshares.ca/content/ACR/ACR00/ACR00.html.

122 *Témoignages*, séance n° 7, le 6 mai 2003.

peuvent s'obtenir auprès de plusieurs organismes, dont notamment les Nations Unies[13] et l'International Crisis Group[14]. Selon le Dr François Grignon de l'International Crisis Group :

> La guerre a contribué à l'écroulement complet de l'autorité gouvernementale dans toute la RDC, à la destruction de l'infrastructure économique et elle a suscité un comportement prédateur chez les armées et factions d'occupation, ainsi que chez les entreprises régionales et internationales. La violence commise par plusieurs factions armées ainsi que l'hostilité et la division communale généralisées ont favorisé l'émergence de seigneurs de guerre et des réseaux de trafic illégal des diamants, du minerai et des armes, tel que documenté dans les rapports des Groupes d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la DRC. Cette guerre régionale a également aggravé de nombreux sous-conflits locaux, plus particulièrement dans l'est du Congo, conduisant à la destruction de l'autorité locale, aux tueries interethniques, à la fragmentation des groupes rebelles et à de nouveaux affrontements entre les forces d'occupation, le Rwanda et l'Ouganda[15]. [Traduction]

Les représentants du MAECI et de l'ACDI ont décrit la catastrophe humanitaire au Sous-comité :

> ... en République démocratique du Congo [...] Malgré les progrès timides du processus de paix, les Nations Unies estiment que 16 millions de personnes ont un besoin urgent d'aide humanitaire. En deux ans et demi, plus de 3 millions de personnes sont mortes en raison de la malnutrition et de la maladie dans la région est de ce pays. Celui-ci vient au neuvième rang dans le monde pour ce qui est du taux de mortalité des enfants, et son taux de mortalité infantile dépasse de 50 p. 100 la moyenne enregistrée en Afrique[16].

D'après certaines estimations, la moitié des enfants des régions les plus touchées meurent avant l'âge de deux ans.

La situation est exacerbée par le manque fondamental d'infrastructure et d'information qui permettraient aux agences d'aide d'évaluer et de répondre correctement aux besoins les plus urgents de la population civile. D'après M. Louis-Robert Daigle du MAECI, il n'existerait qu'une

> ... infrastructure très limitée, voire inexistante. Le peu d'infrastructure qu'il y avait s'est effondrée. Le problème, il est vrai, a été aggravé par la guerre. La guerre a fait de nombreuses victimes, mais pas nécessairement des victimes directes

---

13 Les communiqués des Nations Unies sur la RDC sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.un.org/apps/newsFr/regionF.asp?Region=AFRICA, ainsi que sur le site de l'IRIN : http://www.irinnews.org/francais.asp.

14 http://www.crisisweb.org/projects/reports.cfm?keyid=2.

15 « Conditions in the Congo », déclaration du Dr François Grignon, Committee on House International Relations Subcommittee on Africa, http://www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=938.

16 *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

> puisqu'il ne s'agit pas d'une guerre conventionnelle classique comme on en voit en Afrique. Ce qu'il y a plutôt, ce sont des personnes qui souffrent, qui meurent faute d'aide alimentaire et de médicaments, faute de moyens d'acheminer les biens vers les régions dépourvues de routes[127].

Par ailleurs, le combat entre groupes ethniques se poursuit dans plusieurs parties du pays. Il y a eu nombreux massacres de civils, et la situation dans le nord-est de la République démocratique du Congo, près de la ville de Bunia, continue à se déteriorer rapidement suite à une intense lutte entre les milices rivales lendu et hema. Les Nations Unies ont signalé à plusieurs reprises que le conflit pourrait vite dégénérer en génocide dans cette région où « des villages entiers sont en train de se massacrer mutuellement » et où des milliers de personnes ont été forcées de prendre la fuite, plusieurs se réfugiant dans l'enceinte de l'ONU[128].

Les travailleurs d'aide humanitaire et les observateurs de l'ONU font face à de graves risques en raison de la violence continue. Le 11 mai, la milice ethnique a tué deux bénévoles de la Croix-Rouge dans la ville de Bunia, au nord-est du pays : « les deux volontaires portaient un dossard les identifiant clairement[129]. » De surcroît, 2 soldats de la Mission de l'ONU composée de 700 soldats dans la même région ont également été « sauvagement » assasinés suite à leur disparition le 13 mai[130].

Selon un rapport de l'ONU citant la canadienne Carolyn McAskie, coordonnatrice adjointe des secours d'urgence des Nations Unies :

> Mme McAskie a évoqué « un cocktail détonnant » qui combine groupes rebelles et mécontentement à l'égard des autorités locales sur fond de haine ethnique. Elle a indiqué que l'aide humanitaire était réduite à sa plus simple expression avec une équipe de huit personnes qui distribue des feuilles de plastique servant d'abri et des biscuits protéinés.
>
> Mme McAskie a fait observer qu'il n'y avait actuellement plus que huit travailleurs humanitaire sur le terrain qui font ce qu'ils peuvent, dont notamment un chirurgien, un spécialiste en nutrition et un expert en eau et assainissement. En dépit des évacuations, les agences humanitaires et parmi elles, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), essaient de maintenir ce groupe en place, le reste du

---

127 *Ibid.*

128 « L'ONU redoute une catastrophe à Bunia en RDC où les combats font toujours rage », http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=5856&Cr=Congo&Cr1=MONUC; « UN rights chief 'gravely concerned' at reports of killings, ethnic violence in DR of Congo », http://www.un.org/esa/africa/UNNews_Africa/ethnic.htm; « L'ONU signale la reprise des combats dans le Nord-Est du Congo », http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=5843&Cr=Congo&Cr1=MONUC.

129 « RDC: Décès de deux observateurs militaires de la MONUC », Réseau d'information régional intégré (IRIN), le 19 mai 2003, http://www.irinnews.org/FrenchReport.asp?ReportID=4586&SelectRegion=Grands_lacs&SelectCountry=RDC.

130 BBC News, « Savage killing' of UN observers », le 19 mai 2003, http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3039239.stm.

> personnel se tenant près à intervenir dès que la situation serait plus sûre. Les fournitures arrivaient de Goma, mais les vols arrivant au pays ont tendance à être sporadiques. La principale priorité est de trouver une façon de mettre fin aux combats[131].

Le Sous-comité est profondément troublé par la violence qui sévit dans le pays, surtout dans la région du nord-est, près de la ville de Bunia, où il serait très probable que les tensions ethniques et le conflit armé dégénèrent en génocide.

Le Sous-comité estime que les tensions permanentes, la catastrophe humanitaire et le risque de génocide sont en partie le résultat de l'échec de la communauté internationale à faire un effort sérieux et soutenu pour résoudre les problèmes qui sous-tendent les conflits actuels, et de faire abstraction des différends quant à la façon de gérer cette crise. Ainsi, nous permettons une fois de plus à une crise majeure d'escalader en catastrophe humanitaire en Afrique subsaharienne.

Bien que la communauté internationale doive traiter d'autres questions urgentes, dont notamment la crise actuelle au Moyen-Orient, les guerres en Iraq et en Afghanistan ainsi que leurs conséquences, la lutte contre le terrorisme, elle doit accorder autant d'importance à la résolution de conflits qui ravagent la République démocratique du Congo ainsi que d'autres pays de cette région et afin de répondre aux besoins humanitaires urgents de leur population civile. Cela ne peut se faire sans une présence militaire importante dans le pays en vue de créer un environnement plus sécuritaire pour assurer la transition politique et la prestation d'aide humanitaire.

Encouragé par de récents développements, le Sous-comité estime qu'il est au minimum possible de trouver une solution politique aux aspects significatifs de ce conflit. Le Sous-comité tient à féliciter le gouvernement du rôle qu'il a tenu dans le règlement négocié qui a mené à la proclamation d'une nouvelle constitution et à la formation d'un gouvernement de transition à Kinshasa.

Recommandations

5.2 Le Sous-comité exhorte le gouvernement à envisager sérieusement de fournir un important contingent de soldats et de policiers à la nouvelle force de sécurité des Nations Unies en République démocratique du Congo. Le savoir-faire du Canada en maintien de la paix et en reconstruction d'après-guerre, ainsi que sa bonne réputation dans la région, lui permettraient de contribuer de façon significative à la résolution de la crise. Le Sous-comité est conscient que cela pourrait avoir des conséquences au niveau de la participation du Canada à

---

131 « L'ONU redoute une catastrophe à Bunia en RDC où les combats font toujours rage », http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=5856&Cr=Congo&Cr1=MONUC.

d'autres efforts multilatéraux, mais il estime que l'urgence et l'ampleur de cette crise humanitaire doit en faire l'une des priorités du gouvernement.

5.3 Le Sous-comité appelle le gouvernement à intensifier ses efforts en faveur de la conclusion d'un accord au sein des Nations Unies et par le truchement d'autres voies multilatérales, et à agir immédiatement et vigoureusement pour faire cesser le conflit armé en République démocratique du Congo, lancer un effort massif d'aide humanitaire et engager la communauté internationale à participer au développement de la région et à sa stabilité à long terme.

Exploitation illégale des ressources naturelles de la République démocratique du Congo

Le Sous-comité est également gravement préoccupé par le pillage des ressources naturelles en République démocratique du Congo par plusieurs des participants au conflit, ainsi que par le rôle de l'exploitation illégale de ressources dans l'alimentation du conflit armé. Les membres ont soulevé ce problème avec les témoins à plusieurs reprises, notamment le secrétaire d'État à l'Afrique et les représentants du gouvernement. Marc-André Brault, envoyé spécial du Canada pour la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs (MAECI), a signalé au Sous-comité qu'il existait un « excellent rapport » portant sur l'exportation illégale des ressources naturelles du Congo, préparé pour les Nations Unies par un groupe d'experts et soumis au Conseil de sécurité des Nations Unies le 16 octobre 2002[132]. Le Dr Jim Freedman, un Canadien, a participé à ce groupe d'experts.

Le Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République Démocratique du Congo (Nations Unies, 2002), que l'on trouve entre autres sur le site Web des Nations Unies[133], a constaté que :

> 12. Le conflit régional qui a fait converger les armées de sept pays africains vers la République démocratique du Congo a perdu de son intensité, mais les microconflits étroitement imbriqués qui en ont découlé persistent. Ils sont alimentés par la convoitise des minerais, des produits agricoles, de la terre et même des recettes fiscales. Les groupes criminels associés aux armées rwandaise, ougandaise, zimbabwéenne et au Gouvernement de la République démocratique du Congo ont tiré avantage de ces microconflits et ne se démantèleront donc pas spontanément, même si les forces armées étrangères

---

132 *Témoignages*, séance n° 7, le 6 mai 2003.

133 http://www.natural-resources.org/minerals/law/docs/pdf/N0262179.pdf; version française : http://www.grip.org/bdg/g2044.html.

continuent de se retirer. Ils ont mis sur pied une « économie de guerre » qui s'autofinance et est axée sur l'exploitation des minéraux.

13. Les Accords de Pretoria et de Luanda, conclus avec l'aide de l'Afrique du Sud et de l'Angola, ont accéléré les récents retraits de troupes opérés dans l'est de la République démocratique du Congo. Bien qu'ils soient perçus comme un signe encourageant, ces retraits ont peu de chances d'entamer la volonté résolue d'individus zimbabwéens, rwandais et ougandais d'exercer un contrôle économique sur certaines régions de la République démocratique du Congo. Le départ de leurs forces ne réduira guère le contrôle économique qu'ils exercent ou les moyens dont ils disposent pour exercer ce contrôle, l'utilisation des armées nationales n'étant qu'un des multiples outils auxquels ils ont recours. Les trois pays ont pris les devants prévoyant le moment où, sous la pression de la communauté internationale, il leur serait impossible de maintenir d'importantes forces d'occupation en République démocratique du Congo. Les régimes rwandais et zimbabwéen et des particuliers ougandais influents ont adopté d'autres stratégies pour maintenir en place, après le départ de leurs troupes, des mécanismes générateurs de revenus, dont de multiples activités criminelles.

19.... des milices et hommes politiques locaux se sont arrogé le rôle précédemment joué par les armées d'État pour accéder aux ressources précieuses et les contrôler et pour détourner les recettes publiques. Le pillage, qui était auparavant le fait des armées, a été remplacé par des systèmes organisés de détournement de fonds, de fraude fiscale, d'extorsion de fonds, d'octroi d'options d'achat d'actions comme dessous-de-table et de détournement de fonds publics sous la direction de groupes assimilables à des organisations criminelles.

20. Ces activités occupent une place de plus en plus importante dans les méthodes employées pour exploiter les richesses de la République démocratique du Congo. Le Groupe a identifié trois groupes distincts exerçant des activités dans trois zones différentes, groupes qu'il a qualifiés de « réseaux d'élite ». Ces réseaux ont la mainmise sur une série d'activités commerciales comprenant l'exploitation des ressources naturelles, le détournement de recettes fiscales et d'autres opérations productrices de revenus dans les trois zones distinctes, respectivement tenues par le Gouvernement de la République démocratique du Congo, du Rwanda et de l'Ouganda.

21. Le Groupe a recensé un certain nombre d'éléments communs à tous les réseaux d'élite, qu'il convient d'étudier pour bien comprendre la nature de l'exploitation à laquelle se livrent ces réseaux en République démocratique du Congo :

- Les réseaux sont composés d'un petit noyau de dirigeants politiques et militaires et d'hommes d'affaires, et, dans les zones occupées, de certains chefs rebelles et administrateurs. Certains membres des réseaux d'élite occupent des postes clefs au sein de leur gouvernement ou de leur groupe rebelle respectif;

- Les membres de ces réseaux agissent en coopération pour produire des revenus et, dans le cas du Rwanda, des profits matériels institutionnels;

- Les réseaux d'élite assurent la viabilité de leurs activités économiques en exerçant un contrôle sur les forces armées et autres forces de sécurité auxquelles ils ont recours pour mener des opérations d'intimidation, menacer de recourir à la violence ou encore commettre des actes de violence;

- Ils monopolisent la production, le commerce et les fonctions fiscales;

- Ils se cachent derrière les administrations rebelles dans les régions occupées pour générer des recettes publiques qu'ils détournent ensuite à leur profit, vidant ainsi les caisses du trésor public;

- Ils détournent les bénéfices financiers en recourant à diverses activités criminelles telles que l'escroquerie et le détournement de fonds « publics », la sous-évaluation des produits, la contrebande, l'établissement de fausses factures, la fraude fiscale, le versement de pots-de-vin à de hauts fonctionnaires et la corruption;

- Ils créent des entreprises commerciales ou des coentreprises qui servent de prête-noms grâce auxquels leurs membres peuvent mener leurs activités commerciales respectives;

- Ils soutiennent leurs activités économiques par le biais de filières et « services » (transports aériens, trafic illicite d'armes, transactions portant sur les ressources naturelles de la République démocratique du Congo) offerts par des groupes criminels organisés ou transnationaux. (p. 5-7)

Le Groupe a identifié les pays de transit et de destination finale ainsi qu'un nombre de groupes, d'individus et d'entreprises étant impliqués ou profitant de l'exploitation illégale des ressources naturelles de la République démocratique du Congo. Le Groupe présente les arguments suivants dans sa conclusion :

> 155. Un embargo ou un moratoire sur les exportations de matières premières en provenance de la République démocratique du Congo ne semblent pas être un moyen viable permettant d'aider à améliorer la situation de son gouvernement, des ressortissants ou du milieu naturel congolais. Il faudrait apporter une assistance technique et financière massive à la population pour atténuer l'impact humanitaire de ces mesures de restriction. ...
>
> 156. Le rôle des entreprises et des particuliers qui ravitaillent les armes et pillent les ressources doit faire l'objet de mesures de restriction. Ces activités illégales sont d'une très grande envergure internationale et multinationale. Il faut instaurer des pratiques commerciales morales et transparentes pour les combattre.
>
> 157. L'établissement d'un gouvernement de transition à Kinshasa devrait s'accompagner de quatre éléments, à savoir : le désarmement de tous les groupes rebelles en République démocratique du Congo; le retrait progressif des troupes étrangères; l'adoption de mesures visant à réduire de manière draconienne l'exploitation illégale au profit de l'exploitation légale; et la mise en œuvre d'importants moyens de pression au niveau multilatéral et de mesures d'incitation. (p. 29)

Ce rapport comprend trois annexes (en anglais seulement) : la première dresse la liste des entreprises devant faire l'objet de sanctions économiques (« Companies on which the Panel recommends the placing of financial restrictions »), la seconde fait état des personnes faisant l'objet de sanctions économiques et d'interdictions de voyage (« Persons for whom the Panel recommends a travel ban and financial restrictions ») et la troisième présente les entreprises soupçonnées de violer les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (« Business enterprises considered by the Panel to be in violation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises »). Enfin, l'annexe III fait mention de plusieurs entreprises canadiennes.

Bien que Marc-André Brault, envoyé spécial du Canada pour la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs, ait déclaré qu'il s'agissait d'un « excellent rapport » dans son témoignage devant le Sous-comité, il a également soulevé quelques préoccupations au sujet de l'annexe III, suggérant que le Groupe aurait tiré certaines conclusions sur l'implication de certaines entreprises en se fondant sur de l'information insuffisante et sans leur donner « une chance équitable de se défendre[134] ». Il a également constaté que le Groupe a été appelé à réexaminer certaines de ces questions et doit préparer un rapport pour le Conseil de sécurité plus tard cette année.

Recommandations

5.4 Le Sous-comité salue le travail du Groupe d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo. Il exhorte le Groupe à poursuivre son travail sur la complicité des entreprises dans le pillage des richesses naturelles du pays. Le Sous-comité appelle le gouvernement à :

i) donner suite aux déclarations faites par le Groupe quant à certaines entreprises canadiennes qui auraient violé les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, et à mener sa propre enquête et à prendre les mesures qui s'imposent:

ii) envisager sérieusement d'appliquer unilatéralement — lorsque cela est possible — les recommandations faites par le Groupe au sujet des « Personnes pour lesquelles le Groupe recommande des sanctions économiques et l'interdiction de voyager »;

---

134 *Témoignages*, séance n° 7, le 6 mai 2003.

iii) **aider à élaborer, par l'intermédiaire de l'OCDE et des Nations Unies, des mécanismes multilatéraux qui inciteront davantage les entreprises à se conformer aux normes internationales reconnues de conduite politiquement, socialement, économiquement et environnementalement responsable.**

PARTIE III — CONCLUSION

Les crises humanitaires urgentes qui touchent l'Afrique subsaharienne et les obstacles sous-jacents qui en entravent la résolution et qui gênent le développement peuvent sembler insurmontables, laisser entrevoir un avenir sombre pour plusieurs régions du continent et réduire l'espoir d'accomplir de réels progrès dans la réalisation des objectifs de développement du millénaire. Mais il ne faut pas perdre de vue les énormes capacités et le potentiel humain de l'Afrique, ni ses grandes richesses naturelles. Comme l'a souligné Stephen Lewis dans son témoignage :

> ... j'espère que votre comité a conscience de toute la force de résistance de l'Afrique. C'est un continent où l'on rencontre une véritable somme de connaissances et beaucoup de capacité de résistance et de solidarité au niveau communautaire et familial, notamment parmi les femmes [...]. C'est une chose qu'il ne faut jamais sous-estimer. C'est là une grande force pour l'Afrique. [...] La capacité de résistance et la force de sa communauté y sont remarquables[135].

Il faut donc se demander ceci : Que peut-on faire pour résoudre les crises humanitaires urgentes et nous attaquer aux causes sous-jacentes que sont la pauvreté endémique, la faiblesse des États et l'absence de démocratie, la violence politique, les conflits armés, la détérioration de l'environnement et l'épuisement des vastes ressources du continent? Et qu'est-ce que le Canada peut faire?

Certes, tous les témoins ont insisté pour dire que les crises humanitaires urgentes que connaît l'Afrique subsaharienne exigent une action immédiate, mais ils pensent aussi que nous ne devons pas perdre de vue les problèmes de développement à plus long terme. Comme l'a dit un haut fonctionnaire de l'ACDI dans son témoignage : « L'aide humanitaire est la conséquence de l'échec du développement. Si le développement avait fonctionné, nous n'aurions pas besoin d'aide humanitaire. C'est là un point de départ important[136] ».

Les crises actuelles sont l'occasion de nous attaquer aux problèmes à long terme et de réorienter le cheminement de l'Afrique subsaharienne vers un développement soutenu et durable, qui soit profitable à la population du continent, justement parce que ces crises menacent l'avenir du continent comme jamais. Malgré ses points faibles, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, conçu et appliqué par les dirigeants africains, peut constituer un véhicule capital pour la mise en place d'un changement réel en Afrique subsaharienne. Pour cela, toutefois, il faut que deux conditions soient réunies : les dirigeants africains doivent donner suite à leur engagement à l'égard des droits humains, de la démocratie et de la bonne gouvernance et appliquer des stratégies de développement qui profitent à tous; et les membres de la communauté

---

135 *Témoignages*, séance n° 4, le 1 avril 2003.

136 *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

internationale doivent faire le maximum pour appuyer un NPDA axé sur la réalisation du développement durable, en veillant à ce que leurs échanges internationaux et leurs politiques économiques et financières n'aillent pas à l'encontre de cette stratégie. Pour cela, ils doivent assurer un financement adéquat et mettre de côté les intérêts nationaux et les éléments de conflit entre pays riches, qui par le passé ont favorisé la désunion et même le conflit en Afrique subsaharienne, et qui se sont révélés être un obstacle à la prise de mesures opportunes et adéquates de la part de la communauté internationale face aux crises humanitaires urgentes et aux conflits dans la région.

Le Sous-comité estime que la solution réside dans un effort concerté, suffisamment soutenu financièrement, de la communauté internationale — y compris du Canada — des dirigeants africains et des organisations régionales, afin de répondre aux besoins immédiats des populations du continent et de surmonter les obstacles qui s'opposent au développement à long terme. Cet effort doit comporter une solide coordination entre les partenaires et une cohésion accrue des politiques et des interventions internationales, lesquelles influent sur les pays en développement en général et sur l'Afrique subsaharienne en particulier, dans le but d'en arriver à un développement authentique qui profite à tous les Africains.

Le Sous-comité note qu'il existe un large consensus international au sujet des objectifs de développement primaires : résolution de la crise sanitaire, réalisation d'une durabilité sociale et environnementale, promotion de systèmes politiques fondés sur des principes de bonne gouvernance, le respect des droits humains et la démocratie. Cette opinion consensuelle se traduit dans plusieurs déclarations internationales et elle a été mise de l'avant par l'ONU, l'OCDE, le NPDA et la Francophonie.

Le Sous-comité est convaincu que le Canada possède des connaissances et l'expérience et jouit, auprès de l'Afrique et de la communauté internationale, de la crédibilité qu'il faut pour agir comme chef de file dans la résolution des crises humanitaires urgentes qui affligent l'Afrique subsaharienne, et pour aplanir les obstacles au développement à long terme. Toutefois, pour y arriver, le gouvernement doit accroître considérablement sa capacité d'élaboration et de mise en œuvre en matière de politique étrangère. C'est dire qu'il doit accorder à l'Afrique subsaharienne une place encore plus grande dans sa politique étrangère; prendre en compte les ressources requises d'urgence dans chacune des trois dimensions de celle-ci (diplomatie, défense et développement), élaborer une action intégrée à l'égard de l'Afrique subsaharienne et « faire en sorte que les politiques canadiennes qui touchent nos partenaires des pays en

développement soient plus cohérentes », comme l'affirme par exemple la politique de l'ACDI sur l'efficacité de l'aide[137].

Le Sous-comité note également que plusieurs témoins de l'ACDI et du MAECI, ainsi qu'un certain nombre de représentants, actuels et anciens, du gouvernement, ont reconnu au cours des derniers mois l'effet négatif des réductions budgétaires des années 1990. Celles-ci ont eu des conséquences disproportionnées sur la politique du Canada en matière d'affaires étrangères, de défense et de développement, sur la capacité du Canada dans ces domaines et notamment sur l'aptitude de notre pays à participer à des interventions humanitaires ou à y jouer un rôle de chef de file.

Recommandations

6.1 Le Sous-comité exhorte le gouvernement à accroître immédiatement sa contribution aux actuelles opérations de secours visant à répondre aux crises humanitaires urgentes qui sévissent en Afrique subsaharienne.

6.2 La résolution des crises humanitaires urgentes en Afrique subsaharienne et la suppression des obstacles au développement à long terme exigent une politique étrangère mieux intégrée, dans laquelle la diplomatie, la défense et le développement soient étroitement liés. Le Sous-comité demande au gouvernement d'intensifier ses efforts à cet égard, en s'alignant par exemple sur les travaux de l'ACDI concernant les liens entre la sécurité et le développement.

6.3 En l'absence de moyens suffisants, toutefois, la réorientation des politiques ne pourra pas à elle seule apporter une réponse aux besoins de l'Afrique subsaharienne ni permettre au Canada de jouer un rôle beaucoup plus grand dans son développement à long terme. Le Sous-comité appelle le gouvernement à accroître encore de façon soutenue le montant consacré aux composantes majeures de la politique étrangère canadienne, à savoir la diplomatie, la défense et le développement. Le Sous-comité prend note des réserves exprimées au sujet des ressources consacrées à la diplomatie.

---

137 ACDI, « Le Canada renforce son programme d'aide internationale », communiqué de presse 2002-52, le 24 septembre 2002, http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/852562900065549d85256228006b10c0/3d8bc7f60e32537385256c3e004587b2?OpenDocument.
La politique de l'ACDI sur l'efficacité de l'aide a été exposée en détail par la ministre Whelan et les membres du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international le 20 mars 2003 : *Témoignages*, CPAECI, séance n° 24.

6.4 Le Sous-comité approuve à la fois la focalisation plus précise de l'aide canadienne et l'engagement du gouvernement à doubler son budget d'aide d'ici à 2010. Toutefois, il rappelle la prévision du Conseil canadien pour la coopération internationale, selon laquelle les augmentations prévues ne permettront pas au Canada d'atteindre l'objectif de 0,7 % du PNB fixé par l'ONU pour l'Aide publique au développement (APD) avant 2040, soit 25 ans après la date où beaucoup des Objectifs de développement du millénaire de l'ONU doivent être atteints. Il souscrit donc à la recommandation faite en 2002 par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, à savoir que le Canada propose un calendrier réaliste pour la réalisation de l'objectif de 0,7 % fixé par l'ONU en matière d'APD et fasse pression sur ses partenaires du G8 pour qu'ils augmentent sensiblement leur APD en faveur de l'Afrique, afin de porter rapidement l'aide globale des pays du G8 au même niveau moyen que celle des pays donateurs non-membres du G8, soit 0,46 % du PNB.

6.5 Beaucoup des crises actuellement en cours en Afrique subsaharienne sont le résultat d'événements régionaux plus que nationaux. Le gouvernement devrait par conséquent envisager de donner une dimension plus régionale à ses programmes de développement en Afrique et d'intégrer une perspective régionale dans la coopération au développement qu'il exerce dans ses pays de concentration.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Agence canadienne de développement international		
Michel Lemelin, directeur régional		
Ernest Loevinsohn, directeur général, Programme de lutte contre la faim, la malnutrition et la maladie		
« Amnesty International (Canada) »	25/03/2003	3
Alex Neve, secrétaire général		
CARE Canada		
A. John Watson, président		
Nicole Hurtubuise, agente de programme pour le Zimbabwe		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
John McNee, sous-ministre adjoint, Afrique et Moyen-Orient		
John Schram, haut-commissaire canadien au Zimbabwe		
À titre individuel	01/04/2003	4
Stephen Lewism, envoyé spécial du secrétaire-général de l'ONU sur le VIH/SIDA en Afrique		
Agence canadienne de développement international	08/04/2003	5
John Deyell, directeur régional, Afrique de l'Est et de la Corne, Afrique et Moyen-Orient		
Ernest Loevinsohn, directeur général, Programme de lutte contre la faim, la malnutrition et la maladie		
Louise Marchand, directrice générale, Assistance humanitaire internationale, Direction générale des programmes multilatéraux		
Jean-Marc Métivier, vice-président, direction générale des programmes multilatéraux		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
David Angell, adjoint pour le représentant personnel du Premier Ministre pour l'Afrique et directeur de la Direction de l'Afrique orientale et australe		
Anne-Marie Bourcier, directrice générale à la Direction générale de l'Afrique		
Louis-Robert Daigle, directeur adjoint pour l'Afrique centrale et francophone à la Direction de l'Afrique centrale et occidentale		

Associations and Individuals	Date	Meeting
« Alternatives Canada »	29/04/2003	6
Charles Mugiraneza, directeur des programmes outre-mer		
Partenariat Afrique Canada		
Bernard Taylor, directeur général		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	06/05/2003	7
Honourable Denis Paradis, secrétaire d'État (Amérique latine et Afrique) (Francophonie)		
Marc-André Brault, envoyé spécial pour le Congo et la région des Grands Lacs		
Robert Peck, directeur général, a.i., Afrique		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire du procès-verbal pertinent du Comité (*séance n° 38, incluant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Bernard Patry, député

Alliance canadienne :
Opinion à ajouter au rapport du CPAECI sur le VIH-sida et les crises humanitaires urgentes en Afrique subsaharienne

L'Alliance canadienne fait siennes la plupart des recommandations du rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international sur le VIH-sida et les crises humanitaires urgentes en Afrique subsaharienne. En général, le rapport exprime des vues compatibles avec la politique de l'Alliance canadienne; cependant, il ne formule pas de recommandations réalistes, pratiques et responsables concernant le financement de l'accroissement de l'aide à l'Afrique subsaharienne.

Précisons d'abord que l'ampleur du défi ne fait aucun doute.

Même si la tuberculose et le paludisme tuent beaucoup plus de gens en Afrique subsaharienne, c'est le VIH-sida qui attire ces derniers temps l'attention sur la région. À la fin de 2000, environ 36,1 millions de personnes à l'échelle mondiale — 34,7 millions d'adultes et 1,4 million d'enfants de moins de 15 ans — étaient atteintes du VIH-sida[1]. Plus de 70 % d'entre elles (25,3 millions) vivent en Afrique subsaharienne et 16 % (5,8 millions) en Asie du Sud et du Sud-Est. À l'échelle mondiale, environ un adulte âgé de 15 à 49 ans sur 100 est infecté par le VIH. En Afrique subsaharienne, environ 8,8 % des adultes de ce groupe d'âge sont infectés par le VIH. Dans 16 pays africains, la prévalence de l'infection au VIH parmi les adultes âgés de 15 à 49 ans dépasse 10 %. À l'échelle mondiale, il y a eu environ 5,3 millions de nouvelles infections au VIH en 2000, environ 15 000 par jour. Plus de 95 % d'entre elles se sont produites dans les pays en développement.

En Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest, il y aurait 1,5 million d'enfants et d'adultes atteints du VIH-sida et ils vivent plus longtemps depuis l'introduction des thérapies antirétrovirales[2]. Aux États-Unis, le taux de mortalité des personnes atteintes du VIH, qui a diminué de plus de 70 % en 1996–98, a encore diminué de près de 4 % en 1999[3]. Le VIH-sida n'est plus rangé là-bas parmi les principales causes de décès : la mortalité due au VIH-sida a diminué de 26 % en 1996, de 48 % en 1997 et de 21 % in 1998. En Europe, les taux de mortalité parmi les personnes atteintes du HIV-1 diminuent depuis septembre 1995 et, au début de 1998, ils étaient plus de cinq fois moins élevés qu'auparavant. Cette réduction de la mortalité est attribuable en grande partie aux nouveaux traitements ou nouvelles combinaisons de traitements[4].

---

1 National Institutes of Health à http://www.niaid.nih.gov/factsheets/aidsstat.htm

2 Voir la Avert Organization à http://www.avert.org/worldstats.htm

3 Département de la Santé et des Services humaines des États-Unis à http://www.cdc.gov/nchs/releases/01news/declindea.htm

4 A. Morcroft et al., 'Changing Patterns of Mortality across Europe in Patients Infected with HIV-1', *Lancet*, Vol. 352, n° 9142 (novembre 1998), p. 1725-1730.

Le contraste entre l'Afrique subsaharienne et le monde développé est frappant, mais heureusement il n'est pas absolu. Selon l'OMS, le nombre de ceux qui ont accès aux médicaments essentiels a doublé depuis 20 ans bien que l'accès ne soit pas complet pour la moitié de la population de l'Afrique[5]. Amir Attaran et Lee Gillespie-White font valoir que la protection par brevet n'est pas le principal facteur dans la crise du VIH-sida en Afrique subsaharienne[6]. Ils incriminent plutôt l'insuffisance du financement par les donateurs des programmes de traitement.

Si ces données fournissent une mesure de l'ampleur du défi, le Canada devrait répondre généreusement aux demandes de financement du Fonds mondial des Nations Unies de la lutte contre le VIH-sida, la tuberculose et le paludisme et du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA).

C'est sur la source du nouveau financement que l'Alliance canadienne diverge des recommandations du Comité.

Au Sommet de Kananaskis en juin 2002, le premier ministre a annoncé que le Canada contribuerait pour 6 milliards de dollars sur cinq ans au Plan d'action pour l'Afrique du G-8. Ce montant se compose d'une aide immédiate de 500 millions de dollars sur trois ans, des 700 millions de dollars par an que l'ACDI dépense actuellement en Afrique et d'une somme supplémentaire de 75 millions de dollars en argent frais. Cette dernière somme correspond à environ la moitié de l'augmentation annuelle proposée du financement nécessaire pour atteindre l'objectif que s'est fixé le gouvernement de doubler l'aide au développement entre 2000 et 2010.

Recommandations :

1. *L'Alliance canadienne propose que le gouvernement du Canada fasse de l'Afrique sa première priorité en matière d'aide dans le cadre de l'enveloppe de développement existante.*

2. *Le Canada devrait maintenir à un niveau relativement constant ses dépenses d'aide au développement et affecter comme promis à l'Afrique 75 millions de dollars par an en argent frais.*

3. *Pour pouvoir augmenter les fonds qu'il affecte à l'Afrique, le gouvernement devra réduire les dépenses dans d'autres secteurs.*

---

5 Organisation mondiale de la santé, "The Impact of Essential Drugs" (L'impact des médicaments essentiels) à http://www.who.int/medicines/strategy/whozip16e/ch04.htm

6 Amir Attaran et Lee Gillespie-White, "Do Patents for Antiretroviral Drugs Constrain Access to AIDS Treatment in Africa", communication spéciale, *Journal of the American Medical Association*, vol. 286, n° 15, p. 1886-1892, 17 octobre 2001. Voir également Amir Attaran et Jeffrey Sachs, "Defining and Refining International Donor Support for Combating the AIDS Pandemic", *The Lancet*, vol. 357, numéro 9249, 6 janvier 2001 p. 57.

4. *Même sans augmenter les fonds qu'il affecte à l'Afrique, le gouvernement devrait le faire immédiatement.*

Depuis trop longtemps, les priorités de dépense du gouvernement et de l'ACDI cadrent avec un programme politique d'éparpillement des dépenses plutôt qu'avec un programme de développement à base de dépenses ciblées. On répartit l'argent dans plus de 120 pays en se préoccupant de fournir des communiqués à l'ambassadeur plus que de l'efficacité du développement. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a d'ailleurs critiqué cet éparpillement de l'aide canadienne dans son dernier examen[7].

Il n'y a tout simplement pas de justification au maintien de l'aide à des pays en gradation (qui ont une croissance économique soutenue) qui engagent des dépenses militaires agressives.

Les milliards de dollars qu'on verse en subventions aux entreprises canadiennes qui opèrent à l'étranger sans exiger de comptes ou presque constituent une source de financement encore plus évidente. Les besoins légitimes comme les crédits d'achat peuvent être facilement satisfaits par les marchés de capitaux privés. En fait, les grandes banques et les compagnies d'assurance se plaignent depuis toujours d'être exclues de ces possibilités d'affaires par les organismes du gouvernement fédéral.

Le Canada pourrait envoyer un message fort en axant son programme de développement sur le développement et sur le développement seulement. L'ACDI devrait abandonner toutes les activités qui relèvent de la promotion des exportations et du soutien politique. Elle devrait se soucier d'efficacité de l'aide plutôt que de diplomatie publique. Les possibilités de conflits d'intérêts s'en trouveraient diminuées. Les crédits d'aide seraient affectés au développement plutôt que d'être dilués dans la poursuite d'objectifs qui pourraient être financés par le secteur privé ou d'autres secteurs de l'administration fédérale.

Le Canada peut augmenter l'aide à l'Afrique subsaharienne dans sa lutte contre le VIH-sida à l'intérieur de son actuel budget d'aide au développement. Un gouvernement de l'Alliance canadienne y veillerait.

Enfin, une gestion financière prudente dans la réaffectation de l'aide au développement en faveur de la région prioritaire de l'Afrique subsaharienne laisse intacte la flexibilité financière nécessaire dans l'éventualité d'une nouvelle crise.

---

7 Accessible à www.oecd.org/dac/peerreviews

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 3 juin 2003
(*Séance n° 38*)

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à 9 h 08, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Bernard Patry, (*président*).

Membres du Comité présents : Aileen Carroll, John Duncan, l'hon. Art Eggleton, Mark Eyking, John Harvard, André Harvey, Francine Lalonde, l'hon. Diane Marleau, Keith Martin, Alexa McDonough, Bernard Patry et Karen Redman.

Membres substituts présents : Karen Kraft Sloan pour Murray Calder et Yves Rocheleau pour Stéphane Bergeron.

Aussi présents : *De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement* : James Lee et Marcus Pistor, attachés de recherche.

Témoins : *Du Conseil canadien pour la coopération internationale* : Gerry Barr, président. *De Développement et paix* : Mary Durran, attachée de recherche. *Du Congrès du travail du Canada* : Pierre Laliberté, économiste principal. *De la Banque de céréales vivrières du Canada* : Stuart Clark, conseiller principal en politiques. *De Médecins sans frontiers* : Carol Devine, agent de liaison pour l'accès aux médicaments essentiels. *De Oxfam Canada* : Mark Fried, coordonnateur des communications et de la défense des intérêts.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité entreprend l'étude des questions reliées à la 5e réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce *(voir le procès-verbal du 10 avril 2003, séance n° 31)*.

Gerry Barr, Mary Durran, Pierre Laliberté et Stuart Clarke font des déclarations et, avec les autres témoins, répondent aux questions.

À 10 h 28, la séance est suspendue.

À 10 h 37, la séance reprend.

Le Comité reprend l'examen de la motion de Irwin Cotler *(voir le procès-verbal du 29 mai 2003)* sur la République démocratique du Congo, formulée en ces termes :

Le Comité

- devant l'aggravation de la crise en République démocratique du Congo et les preuves péremptoires qui lui ont été récemment présentées, exhorte le gouvernement du Canada à intensifier ses efforts visant à conclure une entente aux Nations Unies et par l'entremise d'autres canaux multilatéraux, en vue d'agir immédiatement et fermement pour mettre fin aux combats dans ce pays, entreprendre un vaste programme de secours humanitaire et enjoindre la communauté internationale à jouer son rôle dans la stabilité et le développement à long terme de la région;

- exhorte également le gouvernement du Canada à envisager sérieusement d'envoyer un fort contingent de représentants des Forces canadiennes et de la police civile à une nouvelle force de sécurité des Nations Unies en République démocratique du Congo, où la crédibilité du Canada dans la région et son savoir-faire en matière de maintien de la paix et de reconstruction post-conflit lui permettront de contribuer grandement à la résolution de la crise;

- reconnaît les conséquences de l'intervention du Canada dans d'autres activités multilatérales mais croit que l'urgence et l'ampleur de cette crise humanitaire doivent en faire une priorité pour le gouvernement.

Après débat, la motion est mise aux voix et adoptée.

Il est convenu, — Que la résolution sur le règlement de la crise dans la République démocratique du Congo soit adoptée en tant que rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu, — Que le président ou une personne qu'il désignera présente le rapport à la Chambre.

Avec consentement unanime, à 11 h 09, le Comité déclare le huis clos, sous la présidence de l'hon. Diane Marleau, vice-présidente.

Conformément à l'article 108(2) et aux ordres du 28 octobre 2002 et du 18 février 2003, le Comité prend en considération l'ébauche du rapport du Sous-comité des droits de la personne et du développement international sur la catastrophe humanitaire dans plusieurs états africains.

Il est convenu,

— Que le Comité adopte le rapport du Sous-comité des droits de la personne et du développement international, Le VIH-SIDA et la catastrophe humanitaire en Afrique subsaharienne, dans sa version modifiée en tant que rapport du Comité à la Chambre;

— Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport;

— Que le président soit autorisé à apporter à la forme du rapport les changements rédactionnels jugés nécessaires, sans en altérer le fond;

— Que, conformément à l'alinéa 108(1)*a*) du Règlement, le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes et/ou complémentaires brèves en annexe à ce rapport, immédiatement après la signature du président et que lesdites opinions soient envoyées au greffier du Comité, par courrier électronique, dans les deux langues officielles au plus tard à 12 h le vendredi 6 juin 2003.

— Que le président ou une personne qu'il désignera soit autorisé à présenter le rapport à la Chambre.

À 11 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier de Comité

Stephen Knowles